

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA

Red de Educación

Educación para la ciudadanía y la democracia para un mundo globalizado: una perspectiva comparativa

Viola Espínola

Editora

Julio de 2005

Departamento de Integración y Programas Regionales
Departamento de Desarrollo Sostenible

Agradecimiento: agradecemos de forma muy especial la colaboración de Cecilia Braslavsky, directora de la Oficina Internacional de Educación, UNESCO, Paris. Ella colaboró con la preparación del estudio en países industrializados, supervisando directamente el trabajo de los autores. Además, hizo una presentación de los resultados del estudio a través de un video, durante la VII reunión de la Red de Educación, del Dialogo Regional de Políticas, presentado en Washington, DC, en Febrero de 2005.

El presente documento forma parte de una serie de estudios comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carátula: Colgante en forma de caracol perteneciente a la sociedad prehispánica Quimbaya. Colección Museo del Oro – Banco de la República, Colombia

Julio 2005

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a:

Secretaría del Diálogo Regional de Política
Stop W-0610
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N . W .
Washington, D . C . 2057

Correo Electrónico: dialogo@iadb.org
Teléfono: 202 - 623 - 2271
Fax: 202 - 312 - 4034
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/int/drp>

Banco Interamericano de Desarrollo

Diálogo Regional de Política

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

ESTRUCTURA DE DIALOGO

Coordinación General

Departamento de Integración y Programas Regionales
Gerente: Nohra Rey de Marulanda

División de Cooperación Técnica Regional
Jefe: Laura Bocalandro

Coordinadora: María Carmenza McLean,
Especialista Senior INT/RTC

Secretariado

Pabla Ayala y Rodrigo Salas, INT/RTC

Red de Comercio e Integración

Coordinador Técnico: Robert Devlin, Subgerente INT/IINT

Red de Desastres Naturales

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV

Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi

Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV

Apoyo Técnico: Marlene Attzs

Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos

Coordinador Técnico: Juan Carlos Navarro,

Jefe de Unidad SDS/EDU

Coordinadora Técnica: Viola Espínola

Especialista Senior en Educación SDS/EDU

Apoyo Técnico: Ana Cristina Accioly de Amorim

Coordinación Técnica

Departamento de Desarrollo Sostenible
Gerente: Carlos M. Jarque

Departamento Legal
Asesor Jurídico: J. James Spinner

Departamento de Investigación
Economista Jefe: Guillermo Calvo

Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación
Estratégica

Gerente: Manuel Rapoport

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

Coordinador Técnico: Roberto García López

Coordinador del PRODEV

Apoyo Técnico: Heraldo Laguzzi

Red de Medio Ambiente

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV

Coordinador Técnico: David Wilk, Especialista de Medio Ambiente Urbano SDS/ENV

Apoyo Técnico: Priscilla Stephan

Red de Pobreza y Protección Social

Carlos Eduardo Velez-Echavarría, Jefe de División SDS/POV

Apoyo Técnico: Elba Luna

Red de Política Macroeconómica y Financiera

Coordinador Técnico: Eduardo Lora,

Asesor Principal RES

Norelis Betancourt, Cordinadora General RES

Prólogo

Educación para la Ciudadanía y la Democracia para un Mundo Globalizado: una Perspectiva Comparativa, es un estudio desarrollado a solicitud de los países miembros de la Red de Educación del Diálogo Regional de Política. Este trabajo fue presentado y discutido durante la VII Reunión del Diálogo Regional de Política que tuvo lugar en enero del 2005 en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, D. C.

Dentro de una perspectiva general de los últimos acontecimientos económicos y políticos en América Latina y el Caribe, los expertos señalan que el libre mercado y la democracia son considerados el paradigma económico y político preferido para la modernización, desarrollo e integración en la economía global. En este contexto, la educación ciudadana surge como un vehículo válido y efectivo para fomentar y permitir la participación cívica de la población estudiantil en el proceso democrático de los países de la Región. Por ello, el tema de esta publicación no se limita a la arena política y económica solamente, sino también a las áreas sociales porque la educación ciudadana está estrechamente relacionada con los desafíos que plantean la equidad y la pobreza.

Así, en este estudio, los debates e interés por la educación ciudadana extrapolan límites convencionales para llegar a las escuelas, como proveedoras sistemáticas de conocimientos cívicos de los procesos fundamentales de la democracia y como vehículos de información y de participación para lograr un mayor impacto político, social y económico sobre las acciones públicas.

Hay un creciente interés en la educación ciu-

dadana tanto en el ámbito nacional como en el internacional. A nivel nacional, se busca el compromiso y participación política, especialmente de los jóvenes. En el contexto internacional, se pretende alcanzar respuestas para los retos globales de injusticias y desigualdades y una mayor concientización sobre la importancia de los derechos humanos.

A partir de una comparación del efecto de la educación ciudadana en la población estudiantil en Europa y en algunos países Latinoamericanos, este documento resalta la importancia de la renovación de la educación ciudadana en el currículo escolar de países de América Latina y el Caribe, como un medio para el fortalecimiento y el entendimiento cabal de lo que es democracia y su práctica desde las bases.

El documento también incluye tres experiencias de implementación de reformas a la tradicional enseñanza de la educación cívica para transformarla en una educación para la ciudadanía y la democracia. La presentación de las experiencias de Chile, Colombia y México durante la VII reunión de Diálogo, esperamos aporte ideas concretas acerca de lo que es posible hacer en los países de la Región.

El Banco Interamericano de Desarrollo confía que esta publicación genere insumos para una discusión provechosa entre los países miembros con el objetivo de crear alternativas para fortalecer la democracia en la Región a través de la educación y la ciudadanía.

Índice

I. EDUCACIÓN CIUDADANA PARA LOS JÓVENES DE LA ALDEA

GLOBAL	1
<i>Viola Espinola</i>	
1. La ECD y la tensión entre lo global y lo local	2
2. Temas prioritarios de la ECD en distintas regiones.....	4
3. Que opinan los latinoamericanos acerca de la democracia y la ciudadanía.....	6
3.1 Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, PNUD	6
3.2 Latinobarómetro.....	7
4. El perfil de los jóvenes en América Latina	7
4.1 Pobreza y Juventud: desigualdad ante las oportunidades.....	8
4.2 Distribución de oportunidades educativas.....	9
4.3 Mercado Laboral.....	9
5. Participación como práctica de la ciudadanía	10
5.1 En qué les interesa participar a los jóvenes (la demanda).....	11
5.2 Los espacios de participación de los jóvenes (la oferta).....	13
6. La violencia juvenil como forma de inserción social.....	14
7. Estrategias para fortalecer el comportamiento cívico a través de la ECD	17
8. El contenido de este documento.....	19

II. AVANCES EN EDUCACIÓN CIUDADANA: PRÁCTICAS DE CALIDAD EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

21	
<i>Audrey Osler y Hugh Starke</i>	
1. Resumen Ejecutivo.....	21
2. ¿Por qué se está introduciendo la educación ciudadana?.....	23
3. ¿Cómo está siendo introducida la educación ciudadana en las escuelas?	28
4. ¿Cómo mejora la educación ciudadana el currículum escolar?	35
5. En la práctica, ¿qué evidencia hay de éxito?.....	37
6. ¿Cuáles dificultades han sido identificadas?.....	42
7. ¿Cuáles recursos, apoyo y entrenamiento se requieren?	44
8. Recomendaciones	45
Apéndice A: Democracia y diversidad: lista de control de principios y conceptos	47
Apéndice B: Recursos disponibles en Internet para profesores de ciudadanía.....	54
Apéndice C: Herramienta de evaluación para la educación en derechos humanos	59
Bibliografía.....	60
Acrónimos y abreviaciones.....	63
Una nota sobre la terminología	64

III. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LA DEMOCRACIA: POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN ESCUELAS SECUNDARIAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	65
<i>Fernando Reimers y Eleonora Villegas Reimers</i>	
Introducción	65
1. Las competencias para ser ciudadanos se aprenden.....	66
2. Escuela y ciudadanía democrática	68
3. La educación para la democracia en el currículo de la escuela secundaria	70
4. Un modelo para conceptualizar la educación para la ciudadanía democrática.....	74
5. Conclusiones y sugerencias para continuar profundizando la educación para la democracia.....	81
 IV. LA EXPERIENCIA DE CHILE.....	85
<i>Cristián Cox</i>	
1. Especificidad de la formación ciudadana en nuestra región a inicios del siglo XXI: cinco desafíos.....	85
2. Reforma curricular de los noventa: de "educación cívica" a "formación ciudadana".....	87
3. Evaluación del currículum vigente y propuestas de ajuste: Comisión Nacional de formación Ciudadana, 2004.....	89
 V. LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA.....	91
<i>Rosario Jaramillo</i>	
EL PROGRAMA DE COMPETENCIAS CIUDADANAS.....	92
1. Formulación de estándares y evaluación	92
2. Talleres de Socialización del programa	93
3. Foros locales y departamentales para experiencias exitosas.....	93
4. Foro Educativo Nacional	93
5. Competencias Ciudadanas en las universidades: coloquio universitario.....	94
6. Identificación y promoción de programas estructurados nacionales e internacionales	97
 VI. LA EXPERIENCIA DE MÉXICO.....	97
<i>Lorenzo Gómez-Morín</i>	
MARCO CONCEPTUAL EN EL CUAL SE CIRCUNSCRIBE LA FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA.....	97
1. Ejes formativos	98
2. Ámbitos de aplicación.....	99

Educación Ciudadana para los Jóvenes de la Aldea Global

Viola Espinola*

Al comenzar el siglo XXI, el tema de la Educación para la Ciudadanía y la Democracia (ECD) está de vuelta sobre el tapete de las discusiones acerca del Sistema Educativo (SE) y su rol en el mundo globalizado. Está de vuelta, porque ya estuvo muy presente en los orígenes de la educación como sistema público, cuando se citaba entre sus objetivos centrales el de la educación de los ciudadanos que formarían parte de las naciones emergentes. *“Las ideas sobre la escuela popular que desarrolla Sarmiento, como aquellas sobre la escuela común que plantea Horace Mann en Massachusetts tienen un propósito esencialmente cívico: integrar grupos de distinto origen social y cultural con el fin de construir nacionalidad y ciudadanía, y crear un nuevo orden político capaz de enfrentar a los caudillos, quienes en las guerras por la independencia compiten por el poder en América Latina”*¹. De aquí en adelante, la histórica educación cívica ha formado parte obligada de los currícula escolares.

La novedad de comienzos de 2000, como sostiene Cristián Cox en su presentación de la experiencia de Chile, en este documento, está en la especificidad histórica de la primera década del presente siglo, que se caracteriza por una marcada individualización, subordinación de la política a la economía y debilitamiento de los sentidos de pertenencia. Habría una tensión entre las lealtades de los individuos respecto a la comunidad política nacional mayor y las lealtades con los grupos de referencia más inmediatos y la identidad política local.

La ECD, más que ningún otro tema de los que debe hacerse cargo la educación en el mundo contemporáneo globalizado, alude a la relación entre el sistema escolar y su contexto social, cultural,

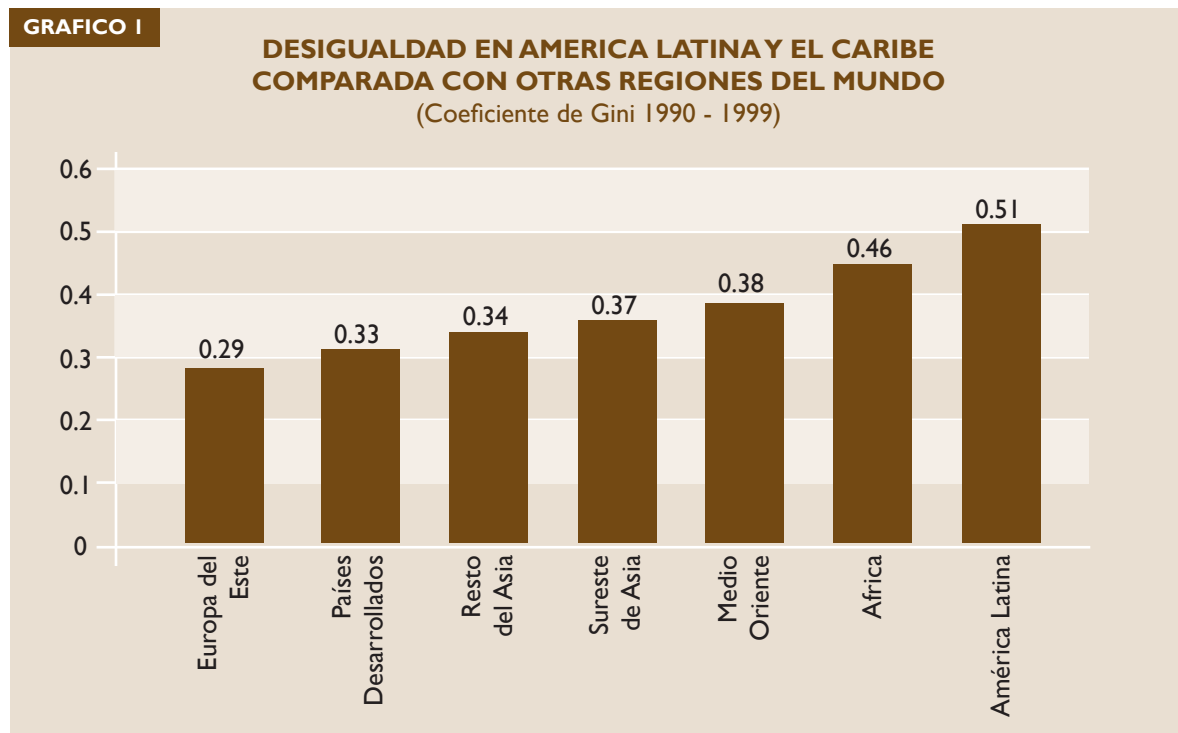
político y económico. Este vínculo con el contexto regional y nacional se manifiesta en los diferentes temas que se destacan como objetivos de la ECD en los diferentes países y regiones. Es por esto que resulta fundamental contextualizar cualquier análisis de la ECD en función de la historia y circunstancias particulares de cada región.

En el caso de América Latina, se destacan dos temas que no nos orgullecen. Por una parte, los datos de criminalidad y muerte por violencia confirman que después de África, es la región más violenta del mundo (ver gráfico 3) y por otra, los indicadores económicos y sociales muestran que es la región más desigual del mundo (ver gráfico 1). Hoy en día, si bien podemos decir que ha habido avances sustantivos en materia de desarrollo de las democracias y que la mayoría de los países cuentan con sistemas eleccionarios confiables, los riesgos para el sistema democrático son importantes y están muy vigentes. Los componentes anti-democráticos de la cultura política actual en la región, como la corrupción, el autoritarismo, el populismo, el crimen organizado y la impunidad son problemas que por su vigencia constituyen desafíos a la gobernabilidad democrática (J. Biehl, 2005)². Aunque ha mejorado la situación de los derechos humanos en comparación con el período

* Especialista en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo, Coordinadora Técnica de la Red de Educación del Diálogo Regional de Política.

¹ Cox, C., Jaramillo, R. y Reimers, F. (2005), Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

² Discurso de apertura a la VII reunión de la Red de Educación del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. 2005.



Fuente: *Hacia un desarrollo sostenible y equitativo: estrategias sectoriales para América Latina y el Caribe*, BID, 2003.

no democrático, aún persisten secuelas que se manifiestan en desconfianza en las instituciones y en la gente, corrupción entre los dirigentes y en una sociedad civil que sólo recientemente comienza a organizarse. Ésta constituye una experiencia particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad.

Los temas de contexto son los que ayudan a ordenar las prioridades de la ECD y además, ayudan a identificar las necesidades educativas de los jóvenes a los que queremos educar. Aquí presentamos un panorama de cómo son los jóvenes latinoamericanos y cuál es su contexto social inmediato, que es con el que interactúan en la medida en que van aprendiendo a ser ciudadanos. Nos detendremos en un análisis de los espacios de participación disponibles para los jóvenes, particularmente de los que viven en contextos de pobreza, desigualdad social y violencia, que son los fenómenos sociales más críticos para la región en la actualidad y que los afectan de manera profunda y directa. Este panorama sobre los jóvenes en América Latina permitirá contextualizar mejor la ECD.

1. La ECD y la tensión entre lo global y lo local

El mundo social, cultural, político y económico que enfrentarán los egresados – y también los desertores – del SE, es un mundo muy distinto del que se vivió la mayor parte del siglo XX. La globalización y la revolución de las comunicaciones constituyen hoy día las variables más determinantes del crecimiento económico, de la productividad y de la forma como nos relacionamos unos con otros. El progreso de la tecnología informática y de la conectividad ha resultado en un costo prácticamente nulo de las comunicaciones y en la casi desaparición de la distancia física para el intercambio económico y cultural.

El nivel de habilidades y conocimientos que se le exige a las personas es cada día mayor, lo que ha producido una presión importante sobre los sistemas educativos para aumentar su capacidad. En el mundo desarrollado, el promedio de escolarización de los trabajadores jóvenes ha llegado a 14 años. Por otra parte, los tratados comerciales y la liberalización de fronteras aduaneras en la región representan desafíos para los trabajadores

que deberán desempeñarse en mercados globalizados y en constante transformación. Los bajos costos de las comunicaciones plantearán exigencias crecientes de manejo de tecnologías de información y de habilidades personales de comunicación. Se estima que a lo largo de la vida laboral, un trabajador contemporáneo deberá involucrarse varias veces en actividades de entrenamiento y capacitación formales e informales.

Las fronteras culturales prácticamente desaparecen producto de la comunicación y el intercambio virtual. En este ámbito, el Internet se ha convertido en una palanca de transición hacia una nueva forma de sociedad, la sociedad en red. El Internet permite, por primera vez, la comunicación de muchos a muchos en un tiempo determinado y a una escala global. Interactuamos a través de un individualismo en red que se ha convertido en la forma de sociabilidad predominante. El correo electrónico, que representa el 85% del uso de Internet, se usa en casi todas las dimensiones de la vida cotidiana, partiendo por el trabajo, las relaciones entre familiares y entre amigos. El individualismo en red constituye un modelo social sobre el que se construyen comunidades virtuales, tan intensas y efectivas como las físicas, cuando se trata de unir y movilizar. Por su aplicabilidad a un amplio rango de situaciones sociales, el Internet ha aumentado enormemente la capacidad de los individuos para reconstruir la estructura de la sociabilidad desde abajo (Castells, 2001)³.

En cuanto a la democracia, se abre un período de transformación tanto en sus contenidos como en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social, en un contexto global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política, que tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado. Se produce un divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman deben ser resueltos y la capacidad de la política para enfrentarlos (PNUD, 2004).

Así, los cambios aquí reseñados destacan la necesidad de profundizar los valores que son necesarios para retener y fortalecer el capital social de los países. Esto alude al desarrollo de una cultura ciudadana que respete y practique por sobre todo la democracia, la cooperación, la responsabilidad social, y desarrolle un sentido amplio de nación-comunidad. La tecnología ha ampliado los límites de la comunidad hacia el mundo global, lo

que asombra y atemoriza a la vez. Transitar entre estas dimensiones requerirá de competencias y valores que hasta hace una década no eran indispensables. La educación tendrá que hacerse cargo de su parte de responsabilidades en la transmisión de las competencias para la nueva sociedad.

En el contexto de este documento hemos querido utilizar el concepto de ECD que puso en circulación el Consejo de Europa (CE). “La ECD es un conjunto de prácticas y principios dirigidos a equipar mejor a los jóvenes y adultos para participar activamente en la vida democrática a través de la incorporación y el ejercicio de sus derechos y responsabilidades en la sociedad” (Consejo de Europa, 2004)⁴.

Aún cuando, según un estudio realizado por el CE, había variaciones entre los países en la forma de entender el concepto de ECD producto de las particulares condiciones de contexto en cada uno de ellos, este concepto fue acordado finalmente y se transformó en la referencia común para tratar el tema. (Cuadro I).

Una dimensión clave del concepto de ECD es el de ciudadanía. Este designa a un tipo de sociedad, un sistema de valores y una comunidad ideal que se organiza y adquiere poder para asegurar la satisfacción de sus demandas frente a los organismos públicos. Hace referencia a la acción, a comportamientos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sociales, hacer seguimiento de las políticas públicas y contribuir a la resolución de asuntos de interés común.

El PNUD hace referencia a tres dimensiones del concepto de ciudadanía: ciudadanía política, que incluye el derecho a elegir a los representantes frente a las instituciones del gobierno ya sea nacional o local; ciudadanía civil, que alude a las libertades individuales, incluyendo la libertad de expresión y el derecho a la igualdad legal y ciudadanía social, que hace referencia a la seguridad individual, al bienestar económico y al derecho a la salud y a la educación.

Para enseñar ciudadanía, La ECD tiene que estar en estrecha sintonía con el contexto social,

³ Castells, M., 2001, *La Galaxia Internet: reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Arete, Barcelona.

⁴ *Education for Democratic Citizenship Activities 2001 – 2004 All-European Study on EDC Policies*, Council of Europe, Strasbourg, 2004.

político y cultural en la que se imparte. La mayoría de las asignaturas tienen que ver principalmente con el conocimiento acumulado y como tal, hacen referencia al pasado. La ECD tiene una dimensión fundamental de transferencia de conocimientos sobre los poderes públicos, las leyes, la Constitución y los poderes públicos. Pero tiene otra dimensión que tiene que ver con los acontecimientos del entorno social, político y cultural, con los que la escuela debe estar vinculada. La lectura de la prensa y análisis crítico de los medios es sólo una faceta de esta necesaria vinculación. La otra es el compromiso y participación de los estudiantes en actividades de servicio a la comunidad y de participación en asuntos locales de orden social y civil.

2. Temas prioritarios de la ECD en distintas regiones

Con distintos focos y énfasis temáticos determinados por los particulares contextos locales, las diferentes regiones del mundo se han hecho cargo del desafío de formar a los ciudadanos para la modernidad, que deberán ejercer sus derechos y responsabilidades cívicas, políticas y sociales y cuyas lealtades se debatirán permanentemente entre lo individual y lo colectivo, entre lo local y lo global.

En Europa, el debate contemporáneo sobre la ECD y sus soluciones tuvo su momento

más álgido de la década de los noventa. Muchos de los países llevaron a cabo amplios debates y revisiones internas que tuvieron como resultado reformulaciones significativas de la estructura curricular, produjeron materiales educativos, capacitaron docentes y estrecharon los vínculos entre la escuela y la comunidad. Todo esto para enfrentar una tarea que situaron entre las prioridades en la agenda educativa. El Consejo de Europa (CE) tomó cartas en el asunto y pasó a ser un integrante activo de las discusiones, y se dio a la tarea de unificar criterios entre los países, establecer estándares comunes, y de activar los vasos comunicantes que permitirían transferir las experiencias y los conocimientos adquiridos desde los países que llevaban la delantera hacia aquellos que recién comenzaban a revisar la ECD (Concejo de Europa, 2004)⁵.

El foco con que se discute e implementa la ECD en Europa está puesto en temas tales como la participación, el empoderamiento, la diversidad, la equidad, el multiculturalismo y la cohesión social. Todos ellos están de alguna manera determinados por una sensibilidad histórica frente al legado del fascismo y por el crecimiento reciente de la inmigración (Osler y Starkey, 2005, en este documento). Como los países de las Américas lo estuvieron en el siglo XIX, los países de Europa

⁵ Education for Democratic Citizenship Activities 2001-2004, Ibid.

CUADRO I

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DE LA ECD SEGÚN EL CONSEJO DE EUROPA

- Está basada en los principios fundamentales de derechos humanos, democracia pluralista y el imperio de la ley.
- Hace referencia a los derechos y responsabilidades, al empoderamiento, a la participación y la pertenencia y al respeto por la diversidad, incluyendo a todas las edades y a todos los sectores de la sociedad.
- Aspira a preparar a los jóvenes y adultos para una participación activa en la sociedad democrática, fortaleciendo de este modo la cultura democrática.
- Es instrumental en la lucha contra la violencia, la xenofobia, el racismo, el nacionalismo agresivo y la intolerancia.
- Contribuye a la cohesión social, la justicia social y al bien común.
- Fortalece a la sociedad civil contribuyendo a la formación de ciudadanos informados y dotados de habilidades democráticas.

están actualmente preocupados de construir nacionalidad, fortalecer el patriotismo y de luchar contra el prejuicio, la discriminación y el racismo, como consecuencia de las olas de inmigración aceleradas después de la caída del muro de Berlín y de la apertura hacia los países del Este.

En Estados Unidos la urgencia por revisar la educación cívica adquiere proporciones federales y visibilidad nacional, algo más tarde que en Europa. Es a comienzos del 2000 cuando se llevan a cabo las iniciativas que marcan y le dan la orientación al análisis— y a las soluciones y propuestas de acción que han seguido.

Desde la fundación de Estados Unidos como nación, los americanos han compartido una visión de la democracia en la cual todos los ciudadanos reconocen, aprecian y se involucran activamente en la vida cívica y política. Sin embargo, las dos últimas décadas estuvieron caracterizadas por un creciente alejamiento de los individuos respecto de las instituciones políticas y cívicas habituales como grupos voluntarios, grupos religiosos, organizaciones de la comunidad y actividades políticas y electorales tales como votar e informarse sobre los asuntos públicos. Los jóvenes también se han alejado y muestran un interés significativamente menor que sus antecesores en votar o participar de las discusiones políticas.

Otra manifestación del desinterés por los asuntos políticos y civiles fue el empobrecimiento del currículo. Prácticamente la totalidad de educación cívica que se impartía a comienzos del 2000 en los Estados Unidos era un curso de un semestre sobre gobernabilidad. Comparado con al menos tres cursos semestrales que se impartían en democracia, cívica y gobierno hasta los sesenta, la disminución resultó preocupante en la medida que se considera que la educación constituye una base fundamental para la futura ciudadanía.

Como resultado, se consideró que muchos jóvenes no estaban preparados para participar en la democracia, lo cual es entendido como el pilar fundamental para incrementar el compromiso de los jóvenes con sus responsabilidades y derechos ciudadanos (La Misión Cívica de las Escuelas, 2002). Demostrando una gran confianza en el buen estado de su democracia, el foco temático predominante es el ejercicio de la ciudadanía y la participación ciudadana. La asignatura básica se denomina educación cívica.

A fines de 2002 el Centro para la Información y la Investigación sobre Aprendizaje y

Compromiso Cívico, CIRCLE por su nombre en Inglés, y la Corporación Carnegie, convocaron a los académicos y educadores más connotados y respetados del país a una serie de reuniones para determinar, sobre la base de la evidencia y de los datos disponibles, los componentes de un programa de educación cívica posible y efectivo. Los participantes representaban todo el espectro político, una gran diversidad de disciplinas y una variedad de perspectivas. Hubo discrepancias en varias áreas respecto a la educación cívica a impartir en las escuelas del país, y sin embargo fueron capaces de acordar una posición respecto a la educación cívica que querían. El resultado de estas reuniones fue el informe “La Misión Cívica de las Escuelas”⁶, el que proporcionó un marco para la creación de programas de educación cívica y representó, por primera vez en la historia del país, un consenso respecto a lo que debía ser la educación cívica.

Muy en línea con la tradición anglo-sajona de una comunidad que se organiza para exigir al Estado respuestas a sus demandas y que es altamente participativa, se produce una proliferación de organizaciones no gubernamentales que se hacen cargo y forman parte del caudal de propuestas y programas de educación cívica. Varias de ellas se mencionan en el artículo de Reimers y Villegas, en este documento.

En América Latina y el Caribe, los temas de contexto para la definición de la nueva ECD en la región están relacionados tanto con aspectos históricos como con acontecimientos recientes—muchos de los cuales continúan vigentes— tales como la desigualdad, la desintegración social y la violencia. Según algunos analistas, el término relativamente reciente de gobiernos autoritarios sitúan a la región de América Latina en situación de tener que reconstruir los mecanismos democráticos y la confianza social (J. Biehl, 2005). De los 18 países que se consideran en el informe del PNUD, sólo 3 vivían en democracia hace 25 años.

La debilidad del tejido social es preocupante y constituye uno de los principales desafíos de las democracias latinoamericanas. Los grupos más excluidos del ejercicio de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en cuanto a sus

⁶ The Civic Mission of Schools, Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement (CIRCLE) and the Carnegie Corporation of New York, 2002.

derechos básicos y calidad de vida. En este sentido, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación constituyen los pilares fundamentales de la construcción de la ciudadanía cívica y social, particularmente en el caso de los pobres y las minorías étnicas y culturales.

Es de hacer notar que los miembros del Diálogo que estuvieron presente en la VII Reunión de la Red de Educación tocaron muchos de los temas del contexto social, político y cultural característico de América Latina y el Caribe (Minutas de la VII Reunión, Diálogo Regional de Política). Destacaron entre ellos, la falta de confianza en los distintos actores de la sociedad, la necesidad de practicar las competencias propias de la ciudadanía durante el proceso de escolarización –se recalcó que mientras más temprano mejor–, la escuela como un remanso de estabilidad y como un espacio privilegiado para la socialización y la necesidad de introducir prácticas democráticas y éticas en la burocracia y en la práctica educacional. En particular, la violencia juvenil fue tratada desde diversas perspectivas y en varias oportunidades, como un problema crítico en varios de los países presentes.

3. Que opinan los latinoamericanos acerca de la democracia y la ciudadanía

En los últimos años se han llevado a cabo importantes esfuerzos por identificar el perfil del ciudadano medio y últimamente, el de los jóvenes respecto a la democracia y sus temas asociados como la participación, la confianza en las instituciones y la motivación respecto a su participación en organizaciones de la sociedad civil. Aquí analizaremos información aportada por el informe publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, por la encuesta realizada por *Latinobarómetro* en 2002, y por el *Estudio sobre Educación Cívica*, realizado por la Asociación Internacional para la Evaluación de logros Educativos (AIE).

La información aportada por los instrumentos mencionados ha representado un impulso importante para la reflexión entre las autoridades responsables de la formación de los ciudadanos a todo nivel, no sólo en el sector educativo. También ha servido para la incorporación de la socie-

dad civil más amplia en estas discusiones. Evidencia de esto son la realización de Foros Nacionales y Locales en Colombia, la creación de la Comisión Nacional de Formación Ciudadana en Chile, etc. En los casos de Colombia y Chile, los representantes de estos países en la VII Reunión del Diálogo Regional de Política de febrero de 2005, hicieron hincapie en el papel de la información aportada por el estudio AIE en el desarrollo posterior de acciones muy concretas –con el apoyo de las más altas autoridades del sector educación y del país– para reformular las políticas y programas de ECD. La nueva información sobre lo que piensan los jóvenes y su comparación con lo que piensan en el mundo industrializado, como se describe en las presentaciones de los casos de Chile y Colombia en este documento, proporcionó parámetros que permitieron transformar definitivamente la ECD transmitida en el SE para pasar de la educación cívica tradicional a la educación ciudadana moderna.

3.1 Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, PNUD

La publicación de este informe preparado por el PNUD en 2004, causó gran conmoción en la opinión pública y alarma entre los interesados en el tema, por el cuadro poco tranquilizador que entregó sobre la opinión de personas comunes y de líderes nacionales acerca del estado de la democracia en la región. En general hay apoyo y valoración de la democracia, como lo demuestra el hecho que de 231 líderes entrevistados, sólo 17 no están de acuerdo con la afirmación de que la democracia avanzó significativamente durante la última década. Sin embargo, este apoyo es bastante precario, puesto que el 55% de los ciudadanos entrevistados respondió que le quitaría el apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver los problemas económicos. En la misma línea, un 56% de los ciudadanos opinó que el desarrollo económico es más importante que la democracia.

Este panorama se complementa con evidencias que muestran que en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones extremistas, violencia, y crisis de gobernabilidad. El

informe señala que hechos como éstos ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático en la región.

3.2 *Latinobarómetro*

La encuesta Latinobarómetro realizada en 2002 ofrece un panorama algo sombrío respecto al conocimiento y la actitud de los latinoamericanos hacia la democracia, sus instituciones y respecto a las relaciones entre las personas (Pilotti, 2004)⁷. El apoyo a la democracia es de un 56%, pero la satisfacción con la democracia solo llega al 32%, lo cual se indica está asociado con el desempeño de la economía, revelando no solo la debilidad de la democracia sino también el desconocimiento de la misma. (Esto último fortalece de manera importante el argumento por la necesidad de fortalecer y adecuar la ECD en la región.) La encuesta también revela que solo un 14% de los latinoamericanos confía en los partidos políticos, que hay una escasa confianza en los poderes del estado –judicial y legislativo fundamentalmente– y piensan que la corrupción va en aumento. Tan alarmante como lo anterior, es que en América Latina solo 19% de los encuestados dice tener confianza en las demás personas, comparado con el 70% en países de Europa del Norte, y con el 50% en Estados Unidos.

Lo que deja en claro la información aportada tanto por el informe del PNUD como por Latinobarómetro es que las personas reconocen el avance en el ámbito de la ciudadanía política, pero hay que dar pasos más allá para asegurar la satisfacción de la población con el estado de la democracia y sus espacios de participación en ella. La elección de los gobernantes es solo un primer paso en esta dirección. Los siguientes pasos implican avanzar en los aspectos de la ciudadanía civil, de manera que las personas puedan exigir el cumplimiento de las promesas a su representantes, y por sobre todo, avanzar en ciudadanía social, en la que todas las personas pueden hacer uso de los espacios de participación y de bienestar que les corresponden y que fortalecen el tejido social, base de la democracia.

Así como Latinobarómetro ofrece un perfil del latinoamericano adulto, el Estudio de Educación Cívica realizado en 1999 por la AIE ofrece un perfil de lo que piensan los jóvenes respecto a la democracia y la ciudadanía.

4. El perfil de los jóvenes en América Latina

La Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (AIE), realizó en 1999 una encuesta sobre los conocimientos y actitudes cívicas de estudiantes de 14 y 17 años, en muestras nacionales representativas de 29 países. La mayoría de los países participantes son Europeos; sólo Chile, Colombia y Estados Unidos participaron del continente americano. Un análisis exhaustivo de esta encuesta en Chile, Colombia, Estados Unidos y Portugal muestra que en general, los estudiantes han adquirido los conceptos relativos a la democracia y las instituciones políticas (Torney-Purta y Amadeo, 2004)⁸. Sin embargo, no parecen comprender del todo los aspectos más sutiles de la democracia tales como los derechos políticos, la responsabilidad de los ciudadanos y el papel de los medios de comunicación y de las instituciones económicas. Especialmente preocupante resulta el que los jóvenes de 17 años de Chile y Colombia muestran menos confianza en las instituciones vinculadas al gobierno y menos orgullo nacional que sus pares de 14 años. Tendencia preocupante en tanto sugiere que mientras más información tienen, menos confían.

Se informan sobre las noticias de actualidad mucho más a través de la televisión que de la prensa, ya que prácticamente no leen periódicos. La información sobre el entorno social la obtienen principalmente de programas de entretenimiento transmitidos por la televisión y no necesariamente de noticieros o programas propiamente informativos.

Los resultados del estudio muestran el alto grado de confianza de los adolescentes y jóvenes Chilenos y Colombianos en la escuela como institución, lo que refuerza su valor como agencia de transmisión de conocimientos y prácticas sobre ciudadanía y democracia.

⁷ Pilotti, Francisco, (2004), La promoción de la democracia a través de la educación cívica: introducción de un proyectos de investigación auspiciado por la OEA, en: Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros, OEA, Unidad de Desarrollo Social y Educación.

⁸ Torney-Purta, Judith y Amadeo, Jo-Ann, (2004), El desempeño en material de conocimiento cívico y la comprensión de la democracia y la ciudadanía, en: OEA, 2004, Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica, Unidad de Desarrollo Social y Educación.

El perfil de los jóvenes que nos entrega el Estudio de Educación Cívica muestra que éstos no confían en las instituciones del Estado, no participan en política y no confían en la organización de la sociedad civil como forma de conseguir respuesta y solución a sus inquietudes y problemas. Pocos se inscriben en los registros electorales y acuden a las urnas para elegir a sus representantes y el porcentaje de jóvenes que confían en la gente es bajo. La generación actual está constituida por jóvenes en general más educados que sus padres— la generación más educada de la historia— pero que tienden a no usar los mecanismos propios de la democracia.

4.1 Pobreza y juventud: desigualdad ante las oportunidades

Como veíamos anteriormente, la desigualdad en América Latina es una de las mayores del mundo. Surge naturalmente la pregunta ¿Hay algo menos democrático que la desigualdad? Los jóvenes ven la desigualdad de oportunidades entre los que tienen y los que no tienen, reflejando sociedades con valores muy poco democráticos en el ámbito social.

Hay un sector de estos jóvenes que busca la solución a sus problemas, a su marginalización y a su falta oportunidades canalizando su frus-

tración en conductas anti-sociales que van desde la apatía y desinterés extremos hasta la participación en bandas que hacen de la violencia su medio de relación con la sociedad. La elección de la violencia como estrategia para resolver problemas está correlacionada con el nivel de ingreso; las evidencias sugieren que son los jóvenes que viven en medio de la pobreza los que menos creen en la solución pacífica y cívica de conflictos.

Un porcentaje importante de los jóvenes en América Latina son pobres, por lo que enfrentan el mundo con desventajas comparativas desde la entrada. Deben además conciliar la contradicción esencial entre el ideal de democracia, que supone un orden social con igualdad de oportunidades para todos, al mismo tiempo que experimentan los efectos determinantes de una desigualdad en la que les toca la peor parte, que los margina de la sociedad y de las oportunidades que ésta ofrece.

El (Cuadro 2) muestra las cifras de extrema pobreza para la franja etárea entre 6 y 12 años y entre 13 y 19 años, que son de 30,5% y 22,1% respectivamente. En términos absolutos, esto significa que son más de 37 millones de niños y jóvenes los que viven en extrema pobreza. Los pobres son aún más; estimaciones conservadoras basadas en tendencias globales que sugieren que la población pobre tiende a ser el doble de los que viven en extrema pobreza, nos permiten concluir

CUADRO 2 AMÉRICA LATINA: EXTREMA POBREZA, POR GRUPO DE EDAD Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2002						
Grupo de edad	Nacional		Urbana		Rural	
	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)
0-5	19	29.6	9	21.4	9	48.6
6-12	22	30.5	11	22.1	11	51.9
13-19	15	22.1	8	15.0	7	44.3
20 y más	41	13.9	23	9.8	19	28.7
Total	97	19.4	52	13.5	46	37.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de encuesta de hogares en países relevantes.

que al menos el 50% de la población en estos dos grupos de edad, viven en condiciones de pobreza. Esto significa que en América Latina, más de 60 millones de niños y jóvenes entre 6 y 19 años son pobres.

Con este nivel de pobreza entre los jóvenes de la región, no es de extrañar que el perfil sea el que hemos descrito, ya que las oportunidades al alcance de los jóvenes pobres son limitadas. La experiencia propia y la de sus pares con la falta de oportunidades genera un círculo de bajas expectativas y de pérdida de confianza en la democracia y sus instituciones.

4.2 Distribución de oportunidades educativas

Los años de escolaridad de la población de América Latina ha ido aumentando progresivamente durante las últimas décadas. En 18 países para los cuales se tiene información, el promedio de años de escolaridad de las personas de 25 años o más es de 8,9 años. Si esto se compara con los 6 años de promedio que muestra la población en general, se hace evidente que las nuevas generaciones están recibiendo más educación que sus padres, y que la tendencia sigue en aumento.

Sin embargo, esta tendencia promisoriosa se ve opacada por la desigualdad que perjudica significativamente a los estudiantes más pobres. Los estudiantes de menores ingresos, en particular los de sectores rurales y lo que pertenecen a minorías raciales o étnicas, con toda probabilidad empiezan la escolaridad muy tarde, repiten uno o más grados, desertan tempranamente y se desempeñan muy pobremente en las pruebas que miden los conocimientos adquiridos. Las probabilidades que estos estudiantes tienen de graduarse de secundaria son muy bajas. Entre las personas de entre 25 y 30 años, la diferencia promedio en los años de escolaridad entre los del quintil más alto y los de los dos quintiles más bajos es de 5,5 años. En México, Honduras y Brasil, esta diferencia excede los 6,5 años (Urquiola y Calderon, 2005)⁹.

La deserción escolar, tanto en primaria como en secundaria, es una variable importante para explicar la baja escolaridad que se observa en América Latina. En América Central, por ejemplo, se matriculan en la escuela el 90% de los niños, de los cuales solo el 65% termina el quinto grado. En América del Sur cerca del 98% de los niños se matriculan, terminando el 83% de ellos (Estrategia de Educación, 2005)¹⁰.

Cuando los estudiantes de las familias pobres llegan a los 15 años de edad, muchos de ellos abandonan la escuela para trabajar, aún cuando es probable que no hayan completado el sexto grado. Salen a trabajar a una edad muy temprana, dejando atrás las posibilidades de obtener mejores ingresos ligados a una mayor educación.

Así, la desigualdad de las oportunidades educativas es uno de los mayores impedimentos que detienen el despegue social y económico de la región. A nivel individual, los jóvenes entran a la fuerza laboral mal preparados, se desempeñan en trabajos poco calificados y tienen escasa posibilidades de aspirar a mejores trabajos a lo largo de su vida laboral.

4.3 Mercado laboral

Si tenemos que en América Latina un porcentaje importante de jóvenes no termina la secundaria, esto marca el comienzo de una cadena de oportunidades perdidas que están a la base de la desesperanza, la frustración y la desconfianza de los jóvenes y en definitiva, en una democracia en la que las oportunidades están distribuidas de manera muy desigual.

Lo que está en el origen de la desigualdad en la región no es tanto el mercado laboral sino que éste no está más que reflejando esta desigualdad. La desigualdad de ingresos está relacionada en gran medida con las diferencias en las capacidades que los trabajadores llevan al mercado laboral, las que dependen de la escolaridad y la experiencia (IPES, 2004)¹¹.

En la región hay altas tasas de desempleo entre los jóvenes y un importante desequilibrio entre la demanda y la oferta de habilidades. Tendencias mundiales— también observadas en América Latina —revelan un aumento de la demanda relativa de una fuerza laboral mejor preparada.

⁹ Urquiola, M. y Calderón, V. (2005), Manzanas y Naranjas: matrícula y escolaridad en países de América Latina y el Caribe, Red de Educación, Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁰ Expanding the Knowledge Capital of Latin America and the Caribbean: a strategic framework for education and training, 2005-2015, Interamerican Development Bank, Draft.

¹¹ Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina, Informe de Progreso Económico y Social, IPES, 2004, Banco Interamericano de Desarrollo.

En América Latina, el incremento porcentual de ingresos vinculados con un año adicional de escolaridad primaria, secundaria o terciaria es muy elevado. En una muestra de 12 países, el rendimiento mediano de un año adicional de escolaridad primaria es 7%, y 9% y 16% en secundaria y terciaria, respectivamente. En comparación con los países industrializados en los que se han reportado rendimientos promedio de 3% para todos los años de escolaridad en Suecia, 6-7% en Canadá, 9% en Estados Unidos y 13% en Austria (Krueger y Lindahl, 2001, en IPES, 2004)¹².

La demanda por trabajadores con educación terciaria ha aumentado progresivamente en la última década, como lo demuestra la brecha salarial entre los trabajadores que han terminado la formación terciaria y los que han completado la secundaria la que ha aumentado 1,4% por año (IPES, 2004). En 20 años, esto representa un incremento de 32%.

Por consiguiente, una disminución de las desigualdades en las capacidades que los trabajadores traen al mercado laboral puede eventualmente disminuir la desigualdad de los ingresos (IPES, 2004). Se ha documentado ampliamente la relación positiva que existe entre la escolaridad y el nivel de ingresos tanto para países desarrollados como para los que se encuentran en vías de desarrollo. Investigaciones recientes sugieren que un mayor nivel de ingresos sí demuestra que la escolaridad imparte conocimientos y aptitudes que eleven la productividad de los trabajadores (Krueger y Lindahl, 2001, en IPES, 2004).

Por otra parte, el porcentaje de niños y jóvenes entre 16 y 19 años que trabaja es más baja en los países de América Latina que en los Estados Unidos (Cox-Edwards, p. 11)¹³. La comparación entre países muestra que alrededor del 45% de los jóvenes de 19 años está trabajando, cifra que es similar a lo que ocurre en Estados Unidos. Sin embargo, mientras estos últimos trabajan y estudian al mismo tiempo, los jóvenes latinoamericanos que trabajan lo hacen a tiempo completo y han abandonado sus estudios.

Muchos de los jóvenes que abandonan los estudios para buscar trabajo permanecen desocupados. Datos de 2001 muestran que las tasas de desempleo juvenil han estado por sobre el 15% en la mayoría de los países, con excepción de Brasil, Costa Rica y México, en donde éstas han estado sistemáticamente más bajas.

5. Participación como práctica de la ciudadanía

La participación es la mejor práctica para aprender a ser ciudadanos. Como tal, representa un mecanismo clave para lograr el desarrollo integral de los jóvenes; contribuye a desarrollar y fortalecer las capacidades que les servirán para actuar como ciudadanos responsables. La contribución de la participación al proceso de individuación de los jóvenes se da de manera tal que: (i) el reconocimiento social basado en las capacidades individuales que proporciona la participación contribuye a su autopercepción de autonomía e identidad personal; y (ii) la experimentación de su entorno social como un lugar predecible y manejable contribuye a desarrollar la confianza básica en el sí mismo y en su capacidad para producir impacto en esa realidad (Infante, F., 2001)¹⁴.

Por otra parte, muchas investigaciones demuestran que los adolescentes que participan en actividades escolares o cívicas probablemente se convertirán en adultos comprometidos (Torney-Purta, 2004, p. 84).

Resulta una expectativa muy poco realista el suponer que los niños y jóvenes se transformarán en ciudadanos responsables de un día para otro, sin haber estado expuestos a las habilidades, competencias y responsabilidades que esto involucra. Entendida así, la participación se convierte en un medio y un fin en sí misma y por lo tanto, un tema pedagógico central para la ECD.

La Convención de los Derechos del Niño, un documento de Naciones Unidas de 1989 y que ha sido ratificado por más de 100 países, incluye un acápite que establece la importancia de que los niños participen en la toma de decisiones.¹⁵

¹² Krueger, and Lindahl, M. (2001), Education for growth: why and for whom?, Journal for economic literature, 39 (4): 1101 - 1136.

¹³ C. Edwards, Alejandra, 2004, Cambios en el Mercado laboral en América Latina y el Caribe: ¿que significa para el sector educativo?, en: Modernización de la educación técnica post-secundaria: opciones y desafíos para América Latina y el Caribe, Documento de la Red de Educación, Diálogo Regional de Política.

¹⁴ Infante, F. (2001) Participación juvenil: aprendiendo a domesticarse, Foro Centroamericano de Juventud, El Salvador, octubre de 2001, Organización Panamericana de la Salud.

¹⁵ Lansdown, G., Promoting children's participation in democratic decision-making, New York, UNICEF, 2001, en: Youth Participation Guide: assessment, planning and implementation, WHO, 2002.

Instituciones internacionales que han tomado cartas en el asunto, tales como UNICEF, consideran la participación como “... parte integrante del ethos democrático y de la construcción de la sociedad civil”

“La Democracia exige que todos los ciudadanos formen parte [de los procesos para] establecer la gobernabilidad y otras funciones claves en la sociedad. Oportunidades para la participación en la toma de decisiones compartidas, el escuchar distintos puntos de vista, y el sopesamiento de opciones y sus consecuencias puede contribuir a desarrollar un aprecio crítico por el proceso democrático” (Unicef, 2001)⁶.

5.1 En qué les interesa participar a los jóvenes (la demanda)

El Estudio de Educación Cívica mostró que entre un 80% y un 90% de los adolescentes de 14 años participan al menos en una organización en los cuatro países analizados (Chile, Colombia, Portugal y Estados Unidos). Estas organizaciones van desde la editorial del diario escolar y los consejos estudiantiles hasta los equipos deportivos y los grupos religiosos. La mayoría de los estudiantes

que contestaron pertenece a alguna de estas organizaciones. Sin embargo, cuando se trata de organizaciones relacionadas con partidos políticos y/o derechos humanos, menos del 10% de los estudiantes de Estados Unidos participan y menos del 5% lo hacen en los casos de Chile y Colombia (ver Gráfico 2).

También se les preguntó a los jóvenes por las acciones políticas y cívicas que podría emprender en los próximos años, buscando identificar sus expectativas de participar y de involucrarse en procesos cívicos. El análisis de estas respuestas muestra que la participación intencional en movimientos sociales tales como trabajo voluntario, colectas de dinero, recolección de firmas, o demostraciones pacíficas muestra la más alta intension (ver Cuadro 3). Sigue en porcentaje la participación intensional en actividades cívico-políticas convencionales (votar en elecciones, informarse sobre los candidatos, afiliarse a un partido político, escribir a los medios, ser candidato) y el más bajo

¹⁶ Rajani, R., The participation rights of adolescents: A Strategic Approach, New York, UNICEF, 2001.



Fuente: Torney-Purta, J. Y Amadeo, J.A., 2004, Ibid

CUADRO 3

**NIVELES MEDIOS DE EXPECTATIVAS DE PARTICIPACIÓN
CÍVICA DE LOS ESTUDIANTES DE 14 Y 17 AÑOS**

Países	Chile		Colombia		Portugal		EE.UU.
	Edad 14	Edad 17	Edad 14	Edad 17*	Edad 14	Edad 17	
Movimiento social	2,98	2,98	2,96	2,93	2,73	2,68	2,60
Protesta ilegal	1,78	1,75	1,74	1,79	1,65	1,65	1,67
Convencional	2,44	2,45	2,72	2,70	2,52	2,53	2,52

*Nota: Las clasificaciones se hicieron con base en la siguiente escala: 1- No haré esto con toda seguridad; 2- Probablemente no haré esto; 3- Probablemente haré esto; 4- Haré esto con toda seguridad. * No se ponderaron los datos de los estudiantes colombianos de 17 años.*

Fuente: Torney-Purta, J. Y Amadeo, J.A., 2004, Ibid

porcentaje de participación intensional lo obtuvo la protesta ilegal (pintar frases paredes, detener el tráfico, ocupar edificios públicos).

El primer elemento a considerar en la interpretación de estas respuestas es que es posible que el contexto en que se contestó la encuesta puede influir en su contenido, y que el hecho de estar en la escuela bajo la supervisión de sus profesores haya llevado a muchos estudiantes a responder aquello que no conlleva ningún riesgo de sanción o de censura. De ahí derivarían los bajos porcentajes de participación intensional que obtuvo la protesta ilegal. Por otra parte, los relativamente bajos porcentajes de la participación en política convencional serían una expresión de la baja aceptación social que tienen las actividades político-partidistas en los países participantes. Sin embargo, estas respuestas en cierta forma repiten y corroboran las respuestas anteriores sobre la situación actual de los estudiantes. No hay variaciones significativas entre cómo se insertan actualmente en la vida civil y social y cómo ven su inserción en el futuro.

Se menciona para el caso de Colombia una aparente contradicción entre la baja intención de participar en actividades políticas convencionales y la enseñanza reciente de la nueva Constitución colombiana, la cual se interpretaría como una manifestación de la persistencia en el país de elementos antidemocráticos y que lo que los

estudiantes aprenden en sus escuelas puede no concordar con lo que ven en sus comunidades (Rodríguez Rueda, 1999, en Torney-Purta, 2004, p. 91). También subrayaría la hipótesis del estigma social y el temor consiguiente respecto de las actividades relacionadas con grupos políticos de afiliación partidista.

Según el estudio, los factores que predicen la participación de los jóvenes en movimientos sociales y acciones cívicas y las protestas ilegales son la lectura de periódicos, la libertad de expresión en el aula y en la escuela, y los vínculos entre la escuela y la comunidad. Para la expectativa de participar en actividades políticas convencionales se agrega la confianza en las instituciones como un factor de predicción.

La información analizada arriba tiene importantes implicaciones para la ECD. En primer lugar, enfatizan la responsabilidad que tiene la escuela en el fomento de la democracia. En segundo lugar, señalan la importancia de fomentar la participación en actividades extracurriculares, tanto dentro como fuera de la escuela, como medio para promover la formación ciudadana. La lectura crítica de periódicos, el análisis y discusión crítica de los medios, la instauración de prácticas democráticas en el aula y en la escuela, el fomento a los debates, a las discusiones y a la expresión libre de opiniones dentro de la escuela. Por último, recalcan la importancia de enseñar conocimientos

sobre las instituciones del gobierno y los poderes del Estado.

Como veíamos anteriormente, la escuela es altamente valorada por los estudiantes chilenos y colombianos, lo que sugiere que ésta tiene en su poder el producir cambios en este sentido. Los instrumentos están totalmente a su alcance y el prestigio del que goza contribuye a su credibilidad como agencia de transmisión cívica y cultural.

5.2 *Los espacios de participación de los jóvenes (la oferta)*

Las oportunidades de participación pueden dar a los jóvenes las destrezas, los conocimientos y la motivación necesarias para convertirse en ciudadanos activos. A diferencia de las sociedades anglo-sajonas, que son participativas y han contado desde sus orígenes con una sociedad civil altamente organizada como forma de construcción de la democracia, las sociedades hispanas son tradicionalmente menos participativas. Según la información del Estudio de Educación Cívica analizado por Torney-Purta et al., los jóvenes de Estados Unidos participan más que los latinoamericanos. El 90% de los encuestados de Estados Unidos señalaron que pertenecían al menos a una organización.

La explicación puede residir en varios de los factores del lado de la demanda que se citan en el estudio OEA, pero los factores de la oferta también son determinantes. En Latinoamérica, la relativa debilidad de las organizaciones de la sociedad civil se da de manera más crítica en las organizaciones de los jóvenes. De hecho, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil movilizadas en torno a una amplia gama de intereses es solo de reciente data.

Aún cuando formalmente adquieran el estatus de ciudadanos, e incluso obtengan un cierto nivel de participación política a través del voto, los jóvenes pobres no acceden al poder, en el sentido de la toma de decisiones, ni tienen la posibilidad de integrarse socialmente, en el sentido de las oportunidades (PRADJAL, en Mettifogo, p. 9)¹⁷. En una sección anterior vimos cómo sus opciones de inserción laboral y social pueden limitarse desde muy temprano, al obtener una pobre e incompleta educación, la cual desencadenan el círculo de empleos mal remunerados, imposibilidad de continuar con alguna forma de capacitación para eventualmente acceder a un mejor empleo.

En el caso de las organizaciones exclusivamente juveniles, y con la excepción de ciertas organizaciones universitarias, se ha visto que éstas poseen escasa representatividad, difícil proyección en el tiempo y son con frecuencia manipuladas por agentes externos. Adolecen de ineficiencias organizacionales, escasez de recursos físicos y materiales, y débil preparación de sus líderes. La mayoría se basan en un enfoque adulto de la política (Mettifogo, 1998)¹⁸. Adicionalmente, hay evidencias de que las organizaciones juveniles frecuentemente tienen un deficiente apoyo, cuando no una directa oposición, de parte de la comunidad y del Estado.

En este contexto, es importante considerar que estamos incentivando a los jóvenes para que participen en organizaciones sociales y grupos de acción política y social en circunstancias de que disponen de escasos espacios y oportunidades para participar en la vida social y particularmente en la vida política de sus comunidades. Esto es más verdadero aún en el caso de las oportunidades para participar en actividades y decisiones relacionadas con los gobiernos, incluso en instancias de gobiernos locales. Aún cuando la mayoría de los países de la región son democracias, se observa una clara dificultad de parte del sistema político para representar y para convocar a los jóvenes. Se cita entre las explicaciones el que los jóvenes no representan votos. Cualquiera sea la razón, el hecho concreto es que los jóvenes no disponen de muchas oportunidades para ejercer su ciudadanía.

Lo anterior es corroborado en Torney-Purta, 2004, p. 85, quienes citan los trabajos de investigación de Welti (2002), en los que encontró que en América del Norte y Europa existen muchas organizaciones juveniles constituidas formalmente, en tanto que en América Latina son más comunes los grupos organizados de manera informal, entre los que se cuentan las pandillas y bandas, que analizaremos más adelante.

En el caso de muchos niños y jóvenes, la escuela es la única experiencia institucional que

¹⁷ Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRAJDAL, 1995-2000), Cuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena, Colombia, junio de 1994.

¹⁸ Mettifogo, D., (1998), Participación juvenil y promoción de salud: opciones de política, OPS, Washington, D. C.

tienen y que les ofrece la posibilidad de participar. Para los que abandonan antes de completar el ciclo escolar, ni siquiera cuentan con esta experiencia de inserción institucional. En otras palabras, los jóvenes no participan no solamente porque no quieren o no han sido formados para ello, sino porque las oportunidades para hacerlo son extremadamente limitadas y precarias. Por lo tanto, si queremos que los jóvenes participen, hay que promover las oportunidades y condiciones para que lo hagan, facilitando la creación de organizaciones.

De que organizaciones juveniles estamos hablando? En América Latina se ha visto que las características de las organizaciones juveniles y de las formas en que los jóvenes participan ha ido evolucionando en el tiempo ajustándose así, a los cambios políticos y culturales de la región. En el cuadro 4 se presenta una comparación de las organizaciones hacia fines de los noventa y en décadas anteriores.

La evolución de la participación juvenil descritas en el cuadro anterior se caracteriza por haber transitado hacia un mayor énfasis en la individualidad, hacia la coordinación horizontal, la organización ad hoc (en función de necesidades

puntuales) y la débil institucionalización. El cambio de paradigma denota una transición desde la alta filiación hacia la agrupación en función de redes temporales y coyunturales.

El Internet está jugando un papel crucial en la organización horizontal de manifestaciones colectivas en torno a intereses de amplio espectro. La convocatoria a través de este medio se multiplica de manera exponencial.

6. La violencia juvenil como forma de inserción social

Entre los temas del contexto social más relevantes y cada vez más cercanos a los jóvenes el de la violencia es uno de los más críticos. A partir de los noventa ha empezado a ser también un tema del sistema escolar en la medida en que en muchos países éste ha pasado a ser lugar de reclutamiento para las pandillas y organizaciones criminales, y escenario y también protagonista de la violencia.

Varios de los miembros del Dialogo Regional de Política participantes de la VII Reunión de la Red de Educación (ver Minutas de la Reunión) mencionaron la violencia juvenil que arrecia en sus países como uno de los temas prioritarios a

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

	Viejo paradigma	Nuevo paradigma
Actores	Identities colectivas en función de códigos socioeconómicos e ideológico-políticos: estudiantes, jóvenes urbano-populares, jóvenes socialistas.	Identities individuales en relación a espacios valoricos: género, preferencia sexual, ecologistas, feministas, zapatistas, calentamiento global.
Contenidos	Mejora de condiciones sociales y económicas en la escuela, barrio, lugar de trabajo.	Democracia, medio ambiente, derechos sexuales, equidad de género, derechos humanos, derechos indígenas, paz.
Valores	Centralismo, mesianismo y cambio revolucionario, cambio social depende del cambio de las estructuras.	Autonomía e identidad individual, descentralización, autogobierno, cambio social a través del individuo
Modos de actuar	Participación institucionalizada, afiliación partidista, protestas masivas, organización piramidal, descentralización del mando.	Escasa institucionalización, participación individual, organización horizontal y conformación de redes flexibles.

Fuente: Serna, L. y Alfie, M., (1995), *Movimientos sociales y globalización*, en *Sociologica*, Año 10, No 27, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

considerar en la redefinición de la ECD. Algunos aspectos de la violencia juvenil serán abordados en esta sección.

Datos de la Oficina Mundial para la Salud (OMS) estiman que para la población entre 15 y 44 años de edad, la violencia autoinflingida, interpersonal o colectiva, es la principal causa de muerte en todo el mundo. En 2000, aproximadamente 1,6 millones de personas murieron como resultado de la violencia, lo que representa una tasa de 28,8 por 100 mil habitantes. La gran mayoría de estas muertes se registraron en países de ingreso bajo o mediano; menos del 10% se registraron en países de ingresos altos (OMS, 2002). En 2002, la tasa de muerte violenta en países de ingreso bajo fue de 32,1 por 100 mil habitantes, más del doble de la tasa en los países de ingresos altos, que registraron 14,4 por 100 mil habitantes. (Cuadro 5).

CUADRO 5

TASAS DE HOMICIDIOS EN TODO EL MUNDO, 2000

Grupo de edad	Tasa por homicidios (por 100.00 habitantes)	
	varones	mujeres
0 - 4	5.8	4.8
5 - 14	2.1	2.0
15 - 29	19.4	4.4
30 - 44	18.7	4.3
45 - 59	14.8	4.5
> - 60	13.0	4.5
total ^a	13.6	4.0

Fuente: Proyecto de la Carga Mundial de Morbilidad de la OMS para 2000.

^a Estandarizado por edades

Según datos del Reporte Mundial sobre Violencia y Salud, después de África, América Latina es la región más violenta del mundo por razones no debidas a guerra o conflictos civiles. La evidencia avala esta afirmación, como se observa en el (Gráfico 3). Dentro de la región, Guatemala, El Salvador y Honduras muestran niveles superiores al promedio latinoamericano y que, con excepción

GRAFICO 3

TASA DE HOMICIDIOS POR REGIONES DE LA OMS, 2000



Fuente: La violencia un problema mundial de salud pública, Organización Mundial para la Salud (OMS), Ginebra, 2002.

violenta del globo (Krug et al., 2002)¹⁹.

Aunque es difícil estimar con precisión, los costos económicos de la violencia en términos de gastos médicos, días laborales perdidos, y medidas policiales y judiciales llegan a los miles de millones de dólares. Expresado en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en 1997 los costos de los gastos de asistencia médica derivados de la violencia fue del 1,9% del PIB en Brasil, 5,0% en Colombia, 4,3% en El Salvador y 1,3% en México, 1,5% en Perú y 0,3% en Venezuela (OMS, 2002)²⁰.

Parte importante de la violencia en América Latina corresponde a la violencia juvenil. En Centroamérica, las maras son señaladas como una de las principales fuentes de criminalidad, que ha puesto a la región entre los lugares más violentos del hemisferio occidental (Call, 2000)²¹. Esta la ejercen adolescentes y jóvenes entre 10 y 24 años, la mayor parte de las veces integrando

¹⁹ Krug, E., Dahlberg, L, Mercy, J. Zwi, A and Lozano, R., (Eds), 2002, World Report on Violence and Health, Geneva, WHO Publications.

²⁰ La violencia, un problema mundial de salud pública, Organización Mundial para la Salud, OMS, Ginebra, 2002.

²¹ Call, C.T., 2000, Sustainable Development in Central America: the challenges of violence, injustice and insecurity, Working Paper #8, Hamburg: Institute fur Latinoamerika-Kunde, en: Maras y pandillas en Centroamerica, pandillas y capital social, 2004, UCA editors, San Salvador.

grupos semi organizados o pandillas. La edad de la población involucrada en este tipo de violencia lo transforma naturalmente en un problema del sistema educativo, puesto que corresponde al grupo etéreo que asiste a la escuela.

El problema de las pandillas en Centroamérica no es nuevo. En El Salvador, Honduras y Guatemala apareció como problema agudo desde principios de los noventa, fecha desde la cual han tenido un crecimiento constante y cada vez se han vuelto más violentas. Lo que comenzó en los ochenta como un fenómeno de pequeños grupos de jóvenes que se reunían en las calles para buscar apoyo mutuo y solidaridad, consumir alcohol y sustancias tóxicas, se ha convertido en un fenómeno violento y sin control. La situación se ha agudizado durante la primera mitad de la década de 2000 si se la compara con cifras de 1998. Este aumento de la violencia se ha producido en Colombia, Jamaica y Brasil (Santacruz y Concha-Eastman, 2002)²². En Nicaragua las pandillas han tenido características levemente diferentes, pero en la primera mitad de 2000 ya comenzaron a preocupar a la sociedad y al mundo político de ese país (Maras y Pandillas en Centroamérica, 2004, UCA editores).

Las escuelas se han transformado en centro de reclutamiento de las pandillas y maras en varios de los países de Centroamérica. En México están penetradas por el comercio del narcotráfico que utiliza a niños y jóvenes como intermediarios y transportistas. En Brasil, la introducción de armas de todo tipo ha resultado un problema de difícil solución, para el que se están implementando medidas preventivas cuyos efectos aún no se conocen del todo (Abramovay y Rua, 2005)²³.

La situación de violencia juvenil en Estados Unidos ha sido particularmente dramática. Los tiroteos y muertes de estudiantes y maestros que afectaron las escuelas a fines de los noventa fueron planificados y llevados a cabo por adolescentes. Estos episodios marcaron un punto culminante en las tasas de violencia juvenil en el país, desde que ésta emergió como un problema de salud pública de proporciones en la década de los ochenta. Expertos coinciden en que en la década entre 1983 y 1993 se dio una epidemia de violencia de efectos letales que llevó a miles de jóvenes y sus familias a enfrentarse con lesiones permanentes, invalidez y muerte. Después de 1993, cuando la epidemia llegó a su punto más alto, los índices de violencia juvenil han declinado. El abordaje ele-

gido por el gobierno ha sido el de la prevención, lanzando miles de programas, muchos de los cuales están destinados a las escuelas. Los más efectivos han demostrado ser los que abordan tanto las habilidades individuales de prevención como el clima social en las escuelas. (Youth Violence: a Report of the Surgeon General, USA Government, 2005).

Aún cuando la pobreza no es por sí misma la causa de la violencia juvenil, ambos aspectos están estrechamente vinculados. Muchas variables intervienen en el origen de la violencia, entre las que se destacan la falta de oportunidades educativas, laborales y de recreación, así como la ausencia de mecanismos de participación social (Santacruz y Concha-Eastman, 2002). En este contexto, buscan respeto, estatus, reconocimiento social y sentido de pertenencia a un grupo a través de la violencia. En las calles del barrio es donde encuentran el ambiente apropiado para adquirir los “conocimientos” y practicar la violencia que les permitirá, eventualmente, ingresar a las pandillas.

Las pandillas surgen en aquellas comunidades en donde imperan débiles lazos de interacción y cooperación comunitaria, en donde la participación ciudadana es escasa y por lo tanto las comunidades no logran interlocución con las agencias del Estado y en donde las normas vigentes no censuran el uso de la violencia como forma de resolver conflictos (Maras y Pandillas en Centroamérica, 2004). Pero no todas las comunidades pobres en las que las oportunidades no abundan generan pandilleros. Lo que marca la diferencia es el capital social, el cual también contribuye a que niños que han sido víctimas de la violencia en su infancia no se conviertan a su vez en pandilleros y criminales.

Por capital social se entiende aquellas “redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos” (OCDE). Los adolescentes y jóvenes constituyen el grupo más vulnerable al capital social de una comunidad puesto que son los que necesitan asociarse y participar, necesitan crear lazos de reciprocidad y confianza así como

²² Santacruz y Concha-Eastman, 2002, Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas, OPS, San Salvador.

²³ Abramovay, M and Rua, MG., 2005, Violence in Schools, UNESCO, Brasilia.

sistemas normativos y de valores que fortalezcan su sentido de pertenencia e identidad personal. La posibilidad de que estas necesidades sean cubiertas por las pandillas juveniles o en su defecto, por la escuela, la familia o la comunidad, depende de la sociedad (Feldstein y Putman, 2003)²⁴. También se ha encontrado que existe una relación inversa entre la amplitud de la base social que rodea a los jóvenes y las actividades antisociales o criminales que cometen. (Ver Cuadro 6).

CUADRO 6

LA RUTA DE LA VIOLENCIA: LA TRAYECTORIA DE LAS “MARAS”

Grupo involucrado	Nivel o grado de la violencia o el delito
Crimen organizado	Homicidios, atracos, narcotráfico
“Maras”, pandillas juveniles	Violaciones, atracos, lesiones, homicidios
Barras	Delitos menores, robos, rinas, lesiones
Grupos juveniles	Molestia social
Familia, contexto socioeconómico	Conflictos, violencia, víctima/testigo

Fuente: Santacruz, M. y Concha-Eastman, A., 2002, *Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas, OPS, El Salvador*.

La ruta de la violencia descrita en el cuadro 6, muestra que las “maras” o pandillas se convierten en el caldo de cultivo del crimen organizado, de los narcotraficantes, de los asaltantes de bancos y de las bandas armadas al servicio de oscuros intereses. La probabilidad de que esto ocurra es inversamente proporcional al apoyo social y familiar con que cuentan los jóvenes.

La tensión entre lealtades locales y nacionales, la globalización de las comunicaciones, la liberalización de fronteras migratorias y la penetración de los medios, son todos factores que determinan que el fenómeno de la violencia no esté circunscrito a determinados países y regiones, dejando a otros libres del riesgo. Hay vasos comunicantes muy expeditos que hacen que la violencia transite entre países y localidades. El Internet, la TV, los teléfonos celulares –que ya no son objetos

de lujo puesto que ya en muchos países son prácticamente de consumos masivo– transmiten modelos de violencia que son reproducidos y adaptados por jóvenes de distintas latitudes para responder a sus necesidades de filiación y de inclusión. A modo de ejemplo, en El Salvador se han realizado estudios que muestran la fuerte influencia del estilo y comportamiento de pandillas similares en Estados Unidos, principalmente de Los Angeles, ligado a la extradición que ha implementado como política de control de la violencia juvenil el gobierno de este último país (Santacruz y Concha-Eastman, 2002, Ibid).

7. Estrategias para fortalecer el comportamiento cívico a través de la ECD

Frente al panorama aquí reflejado y dada la gravedad de la situación de los jóvenes, en particular los pobres, queda claro que la ECD América Latina y el Caribe se encuentra en una situación en la cual tiene que reparar el curso de la precaria inserción de los jóvenes en la sociedad y sus consecuencias. Reparar su desafectación política y falta de credibilidad en las instituciones, reparar su desinterés en las organizaciones civiles como forma de incidir y producir los cambios deseados, y definitivamente, reparar su creciente vinculación con la violencia, las bandas e incluso con el crimen organizado. Durante la reunión del Diálogo surgió la pregunta por si la escuela es la institución a la que le corresponde semejante tarea –y las discusiones fueron intensas y extendidas en este punto (Ver Minutas de la VII reunión del Dialogo Regional de Política). ¿No le corresponde más bien a la sociedad amplia y las instituciones correspondientes la solución de estos problemas? Las conclusiones fueron que, si bien es cierto que la sociedad y la institucionalidad adecuada es responsable de manera central, la escuela ciertamente es responsable dentro del ámbito de su acción.

Se analizó la posición privilegiada de la escuela como agencia de socialización de los jóvenes, y su valoración por parte de ellos y de la comunidad en general. Estas son circunstancias que no pueden ser desaprovechadas. Se discutió

²⁴ Feldstein, L.M., y Putnam, R.D., 2003, *Better together: restoring the American community*: New York, Simon and Shuster, en: *Maras y pandillas en Centroamerica: pandillas y capital social*, UCA editors, San Salvador.

también acerca de lo ambicioso de la tarea, y la conclusión fue que sí, la tarea es ambiciosa, pero hay que asumirla con seriedad, diseñando programas efectivos y asignando los recursos que aseguren las condiciones para su éxito. En esta dimensión los participantes a la reunión analizaron la importancia y la urgencia de capacitar a los maestros para enseñar la ECD, tal como lo requiere la sociedad contemporánea. Finalmente, no hay que olvidar que la función de la educación es precisamente preparar a los jóvenes, actuales y futuros ciudadanos, para una adecuada inserción laboral, social, cívica y política. La tradicional educación cívica ya no es suficiente y la ECD requiere una profunda actualización. Los estudios que se presentan más adelante en este documento proporcionan orientaciones claras sobre cómo proceder para esta necesaria renovación.

América Latina ha progresado en la dimensión política de la ciudadanía en tanto la mayor parte de los países pueden garantizar elecciones de gobernantes justas y transparentes. Sin embargo, los avances en ciudadanía civil y sobre todo en ciudadanía social, son insuficientes y necesitan un mayor desarrollo. En este marco, el fortalecimiento de la sociedad civil es una prioridad, y la educación tiene parte importante de responsabilidad en ello. Como se verá en los estudios tanto de Reimers y Villegas como el de Osler y Starkey en este documento, una dimensión fundamental de la ECD es la de la práctica de la ciudadanía tanto al interior de la escuela como fuera de ella. En el ámbito escolar, las prácticas democráticas, la libertad de expresión, los espacios para el gobierno estudiantil; fuera de la escuela, el servicio a la comunidad y el posicionamiento de los estudiantes frente a las instituciones de gobierno local, forman parte ineludible de la ECD. Entre las modalidades de práctica de la ciudadanía, el Internet resulta ser un instrumento formidable para apoyar a la sociedad civil en el adelantamiento de sus intereses. Esto no sólo por el acceso que proporciona a información sobre el sistema público y la sociedad en general, sino por las posibilidades para el establecimiento de redes sociales en torno a intereses y propósitos de interés común. En este marco, la ECD debe estar vinculada al uso de las tecnologías de la información en las escuelas.

En cuanto a la violencia juvenil, uno de los temas más críticos y que no está circunscrito exclusivamente a los países de América Central, han surgido variadas iniciativas para contribuir a su solución. Siendo la escuela un lugar de contención privilegiado, muchas de las iniciativas se

operacionalizan a través de la ella. En la reunión del Dialogo se analizó evidencia que demuestra que la escuela representa en muchos lugares en los que impera la violencia, un remanso en el cual los estudiantes y a veces la misma comunidad, se sienten protegidos (Minutas de la VII Reunión del Dialogo Regional de Política, febrero 2005).

Una precaución necesaria frente a cualquier programa de prevención de la violencia juvenil a través del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas es que se debe evitar la victimización (adolescentes y jóvenes pobres como víctimas de las injusticias sociales), y la estigmatización (culpabilización y encasillamiento de los jóvenes en categorías predeterminadas). La victimización y la culpabilización es algo que les sucede a los jóvenes pobres. Ser joven, pobre y peligroso se transforma en una identidad social que descansa en prejuicios y que no contribuye a la construcción de ciudadanía y a la adquisición de capacidades de participación constructiva (Mettifogo, 1998).

El Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) ha liderado varias iniciativas y programas de promoción de una cultura por la paz y prevención de la violencia en las escuelas, particularmente en la región de Centroamérica. Ha sistematizado y difundido en la región iniciativas en varios países para abordar la violencia en las escuelas, y para promover una cultura de la paz (Serie Prevención de la Violencia Escolar, PREAL, 2005).

México ha abordado el problema a través de una política que busca promover una cultura de la legalidad en las escuelas. Como mencionó el Subsecretario Gomez-Morín en su presentación de la experiencia de México, en este documento, el programa surge como respuesta frente a la evidencia de que entre el 70% y el 75% de los estudiantes de escuelas de zonas marginales, particularmente de las zonas de frontera con Estados Unidos, abandonan la escuela para incorporarse a bandas de crimen organizado y al narcotráfico.

Para contribuir a la solución del problema, el Banco Interamericano de Desarrollo realizó una investigación sobre las pandillas en Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Colombia²⁵. Entre las recomendaciones del estudio, se menciona que los Ministerios de Educación deben revisar el currículo, prestando atención a la prevención de violencia y al fortalecimiento de

²⁵ Seminario Regional "Alternativas al Sendero de las Maras", junio de 2005, Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá.

habilidades ciudadanas. Se recalcó que el fracaso escolar es uno de los factores a la base de la participación de los jóvenes en pandillas y maras.

Según los antecedentes que hemos revisado, queda claro que la educación tiene un rol formativo y preventivo. La escuela es un lugar de contención, y dadas las variables vinculadas al surgimiento de la violencia juvenil, sin duda que la ECD resulta ser una herramienta crucial para fortalecer el tejido social que podrá exigir a las instituciones pública relevantes, respuestas efectivas a sus demandas.

8. El contenido de este documento

En este documento se incluyen dos trabajos que fueron encargados por el Banco, a solicitud de los miembros del Diálogo, y que fueron presentados durante la VII Reunión de la Red de Educación, sostenida en febrero de 2005. Además, se incluyen las presentaciones sobre los avances en materia de ECD en sus países, que los representantes de Chile Colombia y México hicieron durante la reunión. En conjunto, estos estudios representan una muestra muy acabada del estado de situación de la ECD en Europa y en América Latina y el Caribe en la actualidad. La perspectiva comparativa entre regiones proporciona elementos que enriquecen el análisis y que aportan ideas interesantes para la reformulación de la ECD en la región.

El primer estudio, realizado por los académicos británicos Audrey Osler y Hugh Starkey, presenta un panorama acabado de los avances alcanzados en los países de Europa y otros representativos del mundo más desarrollado. La riqueza de la información analizada revela por una parte, la centralidad de la ECD en el contexto de Europa y por otro, refleja el hecho de que la implementación de programas de ECD en el sistema educativo lleva más de una década, por lo que se cuenta con diagnósticos y evaluaciones comprehensivos y reflexivos. Ellos abordan los conceptos claves así como la posición de la ECD en la estructura curricular, tanto en sus aspectos de prácticas pedagógicas como de evaluación. Profundizan en el papel de los docentes y en los requerimientos que trae aparejada la enseñanza de la ECD que ellos propician. Terminan el estudio con recomendaciones concretas para las autoridades educacionales y para los directores y administradores escolares. Resulta interesante que incluyen además un instrumento muy práctico, para “evaluar” los progra-

mas de ECD desde la perspectiva de la democracia y la diversidad –este último uno de los temas críticos en el contexto Europeo–. Dicho instrumento hace un recorrido exhaustivo por todos los aspectos claves con los que debe cumplir un buen programa de ECD.

Los autores del segundo estudio, Fernando Reimers y Eleonora Villegas-Reimers, realizan un mapa de las políticas oficiales sobre ECD en la secundaria en los países de América Latina y el Caribe. El análisis se basa en una encuesta administrada a las autoridades y técnicos responsables de la ECD en los países miembros del Diálogo, cuya idea surgió desde los participantes a la reunión anterior del Diálogo, en la que se decidió que la ECD sería el tema de la reunión de 2005. La encuesta fue respondida por 12 de los 26 países miembros, lo que representa un 46% de los mismos. El análisis muestra que la ECD está puesta en la agenda educativa de todos los países que respondieron; las diferencias están en la forma como se entiende la ECD, su posición respecto a la estructura curricular y su relación con respecto al marco global de la política educativa. Los autores complementan el análisis con un modelo conceptual que proporciona orientaciones profundas para el diseño y reformulación de programas.

Finalmente, en las presentaciones de los casos de Chile por Cristián Cox, de Colombia por Rosario Jaramillo, y de México por el Subsecretario Lorenzo Gomez-Morín, los autores agregan al análisis anterior, la riqueza que proporcionan la práctica y la experiencia de la implementación. Ellos hacen un recorrido en sus países, de la trayectoria de operacionalización de los programas de ECD, desde su concepción y la discusión con actores relevantes de la sociedad, las negociaciones para lograr el consenso necesario, y los aprendizajes logrados a través de los ensayos, de los errores y de los éxitos.

Avances en Educación Ciudadana: prácticas de calidad en países industrializados

Audrey Osler*

Hugh Starkey**

1. Resumen Ejecutivo

El objetivo de este estudio es ofrecer una perspectiva general detallada del progreso hecho por los países industrializados, particularmente en Europa, en el área de educación cívica basada en la escuela, que identifica las lecciones aprendidas y las prácticas efectivas que pudiesen ser aplicadas en el contexto de Latinoamérica y el Caribe.

¿Por qué se está introduciendo la Educación Ciudadana?

Al comienzo del siglo veintiuno hay un renovado interés en la educación ciudadana (EC) tanto a niveles nacionales como internacionales. Instituciones internacionales, como la UNESCO, presentan la EC como una respuesta a los retos globales de injusticias y desigualdades. Varios países crean fuertes vínculos entre la EC y la educación en derechos humanos, y hay un cada vez mayor consenso internacional de que los principios en derechos humanos apuntalan la educación ciudadana en democracias multiculturales.

Los procesos de globalización y la consecuente migración están teniendo un impacto directo sobre comunidades y escuelas y están incrementando la diversidad en comunidades locales. Dentro de democracias multiculturales, existen tensiones entre la necesidad de promover la unidad o cohesión nacional, y la necesidad de apoyar un diverso rango de comunidades culturales dentro de la nación-estado. Estas tensiones exigen una respuesta educativa. Se reconoce a la educación ciudadana en las escuelas como un medio de abordar tanto la unidad como la diversidad.

Existe una preocupación en un número de naciones-estados acerca de los niveles de compro-

miso político, particularmente entre la juventud. Esto se cita como una razón para fortalecer la educación ciudadana. También se están desarrollando programas en educación ciudadana para abordar problemas y comportamientos que se perciben en la juventud. Finalmente y de manera importante, existen preocupaciones en un número de países, notablemente en Europa, con relación al aumento de movimientos antidemocráticos con agendas racistas. La Comisión Europea y el Consejo Europeo promueven la educación ciudadana como un medio importante de detener al racismo como una fuerza antidemocrática.

La educación ciudadana está reconocida como algo crítico por un número de organizaciones internacionales y el Congreso de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas ofrece una agenda que ha sido respaldada por los estados miembros.

¿Cómo está siendo introducida la EC en las escuelas?

Un panel de especialistas de consenso internacional que examinó la evidencia de la investigación, identificó 4 principios claves y 10 conceptos claves para la enseñanza de ciudadanía en democracias multiculturales. Los principios claves son:

- Los estudiantes deberían aprender acerca de las complejas relaciones entre unidad y diversidad en sus comunidades locales, la nación y el mundo.

* Profesora Audrey Osler, Centro para la Educación en ciudadanía y derechos humanos, Universidad de LeedsUK

** Dr Hugh Starkey, Instituto de Educación, Universidad de Londres, UK.

- Los estudiantes deberían aprender acerca de las formas en las cuales las personas en sus comunidades, nación y región son cada vez más dependientes de otras personas alrededor del mundo y están conectadas con los cambios económicos, políticos, culturales, ambientales y tecnológicos que están teniendo lugar a lo largo del planeta.
- La enseñanza de recursos humanos debería apuntalar los cursos y programas de educación ciudadana en naciones-estados multiculturales.
- A los estudiantes se les deberían enseñar conocimientos acerca de democracia e instituciones democráticas, así como brindarles oportunidades en las cuales puedan practicar la democracia.

Los conceptos claves son:

1. Democracia
2. Diversidad
3. Globalización
4. Desarrollo Sostenible
5. Imperio, Imperialismo, Poder
6. Prejuicio, Discriminación, Racismo
7. Migración
8. Identidad/Diversidad
9. Perspectivas Múltiples
10. Patriotismo y Cosmopolitanismo

Se espera que los alumnos capten esta considerable cantidad de conocimiento a pesar del hecho de que usualmente sólo se destinan una o dos horas semanales a la educación ciudadana. Una respuesta es encontrar tiempo adicional y hay ejemplos de la utilización del tiempo del plan de estudios de idiomas foráneos. Otra respuesta es asegurar que el tiempo sea usado de la manera más eficiente y eso puede conseguirse utilizando metodologías democráticas y existan estructuras democráticas formales para apoyar este enfoque dentro del sistema escolar.

¿Cómo mejora la educación ciudadana el currículum escolar?

La educación ciudadana está colocada únicamente para:

- ayudar a los jóvenes y adultos a estar mejor preparados para ejercer los derechos y respon-

sabilidades estipulados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las constituciones nacionales

- ayudarlos a obtener las destrezas requeridas para la participación activa como ciudadanos responsables, críticos en la arena pública y en la sociedad civil
- aumentar interés en el cambio educativo, estimular en docentes y en estudiantes la innovación de abajo hacia arriba e iniciativas provenientes de las bases
- fomentar un enfoque holístico a la educación al incluir aprendizaje no-formal e informal en las políticas educativas
- establecer asociaciones productivas con ONGs para fomentar la comprensión de la interrelación entre perspectivas locales y nacionales así como globales e internacionales

En la práctica, ¿qué evidencia hay de éxito?

La educación ciudadana es exitosa cuando hay en el currículum un tiempo claramente identificable y cuando se le da status, por ejemplo al ser ofrecida como un curso a ser examinado.

La educación ciudadana también requiere un clima escolar de apertura para debatir y discutir. Esto a su vez implica la adherencia explícita a un conjunto de valores comunes basados en ideales democráticos de libertad, igualdad y derechos humanos. Cuando esto tiene lugar, la educación ciudadana es por lo general una experiencia muy positiva para maestros y alumnos.

La educación ciudadana exitosa conlleva un aprendizaje activo y oportunidades para emprender investigaciones abiertas de temas que tengan real importancia social y política. Cuando los maestros tienen destrezas para utilizar métodos activos y confían en su propio entendimiento de los derechos humanos como estándares internacionales, los estudiantes se involucran fácilmente con temas de ciudadanía y desarrollan confianzas y destrezas para la participación.

La evaluación de programas es particularmente importante en un campo dinámico y en desarrollo como lo es el de la educación ciudadana. El éxito de un programa de educación ciudadana puede evaluarse buscando indicadores positivos en las siguientes dimensiones.

- ¿Hay un foco en información específica acerca de democracia y derechos humanos?

- ¿Explora/afirma diversas identidades?
- ¿Promueve el desarrollo intercultural?
- ¿Prepara a los participantes para la inclusión social/económica?
- ¿Tiene un foco en la igualdad de oportunidades, o aborda las necesidades específicas de las mujeres/niñas de reclamar sus derechos ciudadanos?
- ¿El proyecto tiene métodos activos que fomenten la participación?
- ¿Tiene un foco antirracista?
- ¿Desarrolla destrezas para la participación ciudadana?

¿Cuáles dificultades han sido identificadas?

Los retos principales que deben abordarse cuando se implementa un programa de educación ciudadana son:

- articular claramente de que se trata la educación ciudadana y lo que ésta espera lograr
- conseguir su posición y status en el currículum
- asegurar que toda la comunidad educativa, incluyendo a los padres, apoyen la educación ciudadana
- crear un clima político a nivel nacional, local y educativo que fomente la educación ciudadana
- entrenar y apoyar a los maestros para que puedan ayudar a los jóvenes a explorar temas políticos
- implantar un sistema de inspección o auto-evaluación para asegurar que la implementación coincide con las expectativas de la política.

¿Cuáles recursos y apoyo, incluyendo entrenamiento a los maestros, se requieren para una educación ciudadana exitosa?

El primer y esencial requisito para una educación ciudadana exitosa es un marco de políticas claro. Se necesitan desarrollar marcos de políticas en todos los niveles, desde la escuela hasta los niveles nacionales.

Es útil involucrar a todos los actores públicos y privados, oficiales y no-gubernamentales, profesionales y voluntarios responsables del diseño, implementación y monitoreo de políticas educativas para la ciudadanía democrática. Esto seguramente requerirá financiamiento específico.

Para la educación ciudadana es particularmente útil tener flexibilidad en los horarios. Por ejemplo, organizar un evento de toda la escuela relacionado con un tema ciudadano puede requerir un bloque de tiempo, tal como medio día de escuela.

El entrenamiento del maestro para ser especialista en ciudadanía requiere una base firme en estándares de normativas y expectativas internacionales, particularmente en derechos humanos. Esto es esencial pero no suficiente. También se requiere que los maestros pongan estos valores en práctica y la educación de los maestros necesita ofrecer oportunidades para ello. Un contexto en el cual tal experiencia es particularmente importantes es ayudando a los estudiantes a combatir el racismo y promover tanto unidad como diversidad.

Recomendaciones

Se entregan sugerencias de medidas que han probado ser efectivas para desarrollar y actualizar la educación cívica, con referencias particulares a medida que pudiesen aplicarse al contexto de Latinoamérica y el Caribe.

2 ¿Por qué se está introduciendo la educación ciudadana?

- 2.1 Durante la última década del siglo veinte y el comienzo del siglo veintiuno hemos visto un renovado interés en la educación ciudadana. Este renovado interés, tanto a nivel nacional como internacional, por parte de organizaciones internacionales, agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) puede ser explicado por un número de factores.
- 2.2 Primero, existe internacionalmente, un amplio reconocimiento a la necesidad de abordar, a través de la educación, los retos presentados por las continuas injusticias y desigualdades en el mundo. Esta perspectiva ha sido reforzada a partir del 11 de septiembre de 2001 debido a una toma de conciencia cada vez mayor de los vínculos entre pobreza, injusticia y desigualdad en el mundo, y los movimientos terroristas. Las organizaciones internacionales y las naciones-estados individuales han reaccionado revisando cómo la educación ciuda-

dana y la educación en derechos humanos pueden ser reforzadas y revisadas. La educación ciudadana y la educación en derechos humanos son dos áreas diferentes, pero sus objetivos también convergen y se superponen, como lo explica esta sección. Este reporte indica un creciente consenso internacional de que los principios de los derechos humanos apuntalan la educación para la ciudadanía en democracias multiculturales (ver más adelante la sección 3).

- 2.3 El Decenio 1995-2004 de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos tenía como objetivo movilizar a los gobiernos para que desarrollasen planes y programas específicos en este campo. La Comisión de los Derechos Humanos de la ONU planea establecer un Programa Mundial y un marco de trabajo de cooperación internacional y la sociedad gubernamental-civil en EDH, el cual se construirá sobre los logros conseguidos en esta década.

Convencidos de que la enseñanza de los derechos humanos es un largo proceso que dura toda la vida, por el cual las personas de cualquier nivel de desarrollo y de todas las capas sociales aprenden a respetar la dignidad de los demás y los medios y métodos de asegurar ese respeto en todas las sociedades, y de que la enseñanza de los derechos humanos contribuye significativamente a fomentar la igualdad y el desarrollo sostenible, a la vez que previene los conflictos y la violación de los derechos humanos y aumenta la participación y los procesos democráticos, a fin de que en la sociedad se valoren y respeten todos los derechos humanos

(Resolución 2004/71 de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU)

- 2.4 Por lo tanto, los objetivos del Programa Mundial son:

- desarrollar respeto por la dignidad humana
- promover igualdad y desarrollo sostenible
- prevenir conflictos y violaciones de los derechos humanos
- mejorar la participación y los procesos democráticos.

- 2.5 Estos objetivos coinciden con los objetivos de los programas de educación para la ciudadanía democrática, que también están

siendo desarrollados por organizaciones internacionales y naciones-estados. En la sesión No. 47 de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la Conferencia Internacional en Educación de la UNESCO en septiembre de 2004, se identificó la ‘educación para una ciudadanía activa y responsable’, entre las prioridades propuestas para la acción de mejorar la calidad de la educación de la gente joven.

En particular, esta Conferencia nos ha permitido estar de acuerdo a nivel internacional sobre varios aspectos fundamentales relativos a la construcción y reforzamiento de nuestras políticas educativas. Pareciera que existe una necesidad de:

- asegurar que toda la gente joven adquiera las competencias requeridas para la autonomía personal y la ciudadanía, para entrar al mundo del trabajo y de la vida social con una visión de respeto a su identidad, y apertura al mundo y a la diversidad social y cultural.
- reforzar –a través de la educación para una ciudadanía activa y responsable– el deseo y la capacidad de vivir juntos y construir paz en un mundo caracterizado por conflictos armados internos y entre estados, y por el surgimiento de todas las formas de violencia y guerra.

(OIE, 2004)

- 2.6 La OIE así identificó un consenso internacional en la necesidad de la educación ciudadana que equipará a la gente joven con destrezas en su actitud para:

- autonomía personal
- empleo
- vivir juntos
- respetar en sus comunidades y globalmente la diversidad social y cultural
- construcción de la paz y resolución pacífica de conflictos

- 2.7 Segundo, los procesos de globalización y la consecuente migración están teniendo un impacto directo en las comunidades locales a través del mundo. De manera más significativa, en el contexto de este informe, hay una diversidad cada vez mayor y un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad en países industrializados a través del

globo. Existen ciertas tensiones dentro de democracias multiculturales con relación a la necesidad de promover unidad nacional o cohesión y la necesidad de acomodar, y de hecho apoyar, un rango de comunidades culturales dentro de la nación-estado (Taylor, 1994). Las tensiones entre diversidad y unidad requieren una respuesta educativa y una necesidad de repensar los objetivos y procesos de la educación ciudadana en las escuelas:

El aumento en la diversidad y en el reconocimiento de la diversidad requiere una vigorosa reevaluación de los fines y medios de la educación ciudadana. Las sociedades multiculturales enfrentan el problema de crear naciones-estados que reconozcan e incorporen la diversidad de sus ciudadanos e incluyan un conjunto englobador de valores, ideales y objetivos compartidos al cual están comprometidos todos los ciudadanos. Sólo cuando una nación-estado está unificada alrededor de un conjunto de valores democráticos tales como derechos humanos, justicia e igualdad puede asegurar las libertades de grupos culturales, étnicos, idiomáticos y religiosos, y permitirles experimentar libertad, justicia y paz. Los ciudadanos que entienden esta tensión unidad-diversidad y actúan de acuerdo a ella no se materializan del aire; son educados para ello.

(Banks et al., 2005)

2.8 Una reunión de los ministros de educación de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el tema de 'Elevar la Calidad de la Educación para Todos' notó la necesidad no sólo de destrezas directamente relevantes al lugar de trabajo, sino también destrezas que apoyaran la democracia y la cohesión social. Ellos abordaron las tensiones entre diversidad y unidad (en la construcción de la nación), y la importancia de una educación ciudadana que abordara ambas dimensiones:

El tema para la educación es cómo desarrollar, no sólo individuos exitosos con buenas destrezas laborales, sino también 'ciudadanía democrática' –un resultado que a la vez vincula y apoya la cohesión social. Definir las cualidades que deseáramos ver en ciudadanos de sociedades democráticas sigue siendo una tarea política y que depende del contexto. Puede incluir cualidades tales como justicia, tolerancia y un enfo-

que cooperativo, el reconocimiento del valor de las normas sociales, y un espíritu cívico. Mientras que la educación y el aprendizaje informal aislados no pueden crear ciudadanos modelo, si pueden, junto con otros factores, hacer una contribución constructiva.

Concebir una respuesta como política requerirá objetivos claros, que mantenga un equilibrio entre el rol de la educación cívica en la 'construcción de naciones' y su rol en la valoración y reconocimiento de la diversidad social. A la misma vez, tal vez habría que aumentar la escogencia y diversidad de la oferta educativa para satisfacer necesidades individuales.

(OCDE, 2004 www.oecd.org/edumin2004)

2.9 Tercero, existe una preocupación en varias naciones democráticas acerca de los niveles de compromiso político, especialmente entre los jóvenes. La educación ciudadana es vista como una respuesta a esto. Por ejemplo, un educador coreano nota como:

Hoy en día la mayoría de la gente encuentra la mayor felicidad en su vida familiar, trabajo o tiempo libre, no en la política. La participación política es vista como una actividad ocasional, muchas veces pesada, necesaria para asegurar que el gobierno respete y apoye la libertad de la gente para luchar por sus proyectos y logros personales. La suposición de que la política es ante todo un medio para proteger y promover la vida privada, subyace en la mayoría de las visiones modernas de ciudadanía. Esta actitud puede reflejar el empobrecimiento de la vida pública... también demuestra el enriquecimiento de la vida privada, dada la prominencia cada vez mayor del amor romántico y la familia nuclear, el aumento en la prosperidad, y las creencias modernas acerca de la dignidad del trabajo. El llamado para una ciudadanía activa debe competir con las poderosas atracciones de la vida privada.

(Park, 2001: 124)

El autor continúa argumentando que 'nada es más importante para la educación ciudadana que una escolaridad apropiada, pero la escolaridad ya no es suficiente' y aboga por el compromiso de la sociedad civil, incluyendo cooperativas, organizaciones profesionales, grupos ambientales, organizaciones vecinales y caritativas, y grupos de apoyo como una manera de ciudadanía. De manera interesante, el reporte comisionado por el gobierno para apoyar la introducción de la educación ciudadana en las escuelas en Ingla-

terra también expresó preocupación acerca de los 'preocupantes altos niveles de apatía, ignorancia y cinismo con relación a la vida pública', que a menos que sean abordados, amenazan la seguridad de la democracia británica. Una de las soluciones propuestas, además de brindar espacio en el plan formal de estudios escolares, fue 'extender radicalmente a la gente joven lo mejor de la tradición existente en participación comunitaria y servicio público, y hacer que individualmente confíen en el hallazgo de nuevas formas de participación y acción entre ellos mismos.' (QCA, 1998: 7-8).

2.10 Cuarto, el énfasis en la educación ciudadana está estrechamente ligado, en muchos países, a una tendencia, de culpar a la juventud por los problemas y retos que enfrenta la sociedad como un todo (Griffin, 1993; Osler y Vincent, 2003). Así, la educación ciudadana es frecuentemente vista como un medio de abordar un déficit que se percibe en la juventud (Osler, 2000), bien sea que esto se relacione con bajos niveles de votación (inevitablemente interpretado como apatía política), violencia o comportamiento antisocial. Por ejemplo, en Francia el gobierno ha puesto un reforzado énfasis en la educación ciudadana en respuesta a inquietudes públicas acerca del comportamiento antisocial y la violencia en las escuelas (Debarbieux, 1999; Osler y Starkey, 2005c).

2.11 Quinto, y finalmente hay inquietudes acerca del crecimiento de movimientos antidemocráticos y racistas, que sirven para socavar la democracia. La educación ciudadana es vista como un medio para reforzar la democracia al retar tales movimientos y actitudes antidemocráticas y promover el antirracismo. Esta perspectiva es particularmente fuerte en Europa, en donde hay una conciencia histórica del legado del fascismo. El Consejo Europeo está particularmente conciente de sus responsabilidades para prevenir un resurgimiento de ideologías racistas, a través de los medios democráticos a su disposición,

2.12 En este espíritu, el Consejo Europeo, trabajando con la Comisión Europea, convocó a un número de reuniones preparatorias antes de la Conferencia 2001 contra el Racismo de la ONU. Los gobiernos de los estados miembros del Consejo Europeo hi-

cieron una declaración formal durante la conferencia europea Todos Diferentes pero Iguales: del principio a la práctica que se llevó a cabo en Estrasburgo en octubre de 2000. Esta Declaración aboga fuertemente por el antirracismo como un elemento esencial de la democracia.

Europa es una comunidad de valores compartidos, multicultural en su pasado, presente y futuro;

...Debe asegurarse una implementación completa y efectiva de todos los derechos humanos sin ninguna discriminación o distinción, como está entronizada en instrumentos europeos e internacionales de derechos humanos;

El racismo y la discriminación racial son violaciones serias de los derechos humanos en el mundo contemporáneo y deben ser combatidos por todos los medios legales;

El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia relacionada con éstos amenazan a las sociedades democráticas y sus valores fundamentales;

La estabilidad y la paz en Europa y a lo largo del mundo sólo pueden construirse sobre la tolerancia y el respeto a la diversidad;

... Deben alentarse todas las iniciativas destinadas a una mayor participación política, social y cultural, especialmente de personas pertenecientes a grupos vulnerables

2.13 Entre las medidas específicas recomendadas, la educación es vista como teniendo un rol de liderazgo. Los propios gobiernos se comprometieron a:

brindar particular atención a la educación y al aumento de la conciencia en todos los sectores de la sociedad de promover un clima de tolerancia, respeto a los derechos humanos y a la diversidad cultural, incluyendo la introducción y fortalecimiento de dichas medidas entre la gente joven.

(Consejo Europeo, 2000)

2.14 Las naciones-estado han respondido a la necesidad de educar ciudadanos para retar al racismo y promover la democracia. Por ejemplo, bajo el Acta Educativa Sueca 1999 hay un requerimiento específico para que los profesores guía preparen, implementen, supervisen y evalúen un plan de acción para prevenir y combatir todas las formas de tratamiento ofensivo de los alumnos y su personal en las escuelas (para más detalle ver más adelante la sección 3).

2.15 Los documentos de políticas de organizaciones internacionales, respaldados por los estados miembros, afirman la necesidad de la educación ciudadana. De hecho, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 1989 de las Naciones Unidas, en su artículo 29, identifica los objetivos amplios de la educación. Estos objetivos, que han sido acordados por los miembros-estados de la ONU a través del proceso de ratificación, pueden leerse como una agenda para la educación ciudadana. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- (a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- (b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- (c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- (d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- (e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

(Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 1989 de la ONU, Artículo 29)

2.16 A nivel europeo, la recomendación en educación para una ciudadanía democrática (ECD) del Comité de Ministros de Educación del Consejo Europeo (R 2002 12) comienza por dar una razón para la ECD:

Preocupados por el aumento en los niveles de apatía política y cívica y por la falta de confianza en las instituciones democráticas y por el aumento en los casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, intolerancia a las minorías, discriminación y exclusión social,

todos los cuales son amenazas importantes para la seguridad, estabilidad y crecimiento de las sociedades democráticas;

Preocupados en proteger los derechos de los ciudadanos, para hacerlos conscientes de sus responsabilidades y para fortalecer la sociedad democrática;

Concientes de las responsabilidades de las actuales y futuras generaciones de mantener y salvaguardar las sociedades democráticas, y del rol de la educación como promotora de la participación de todos los individuos en la vida política, cívica, social y cultural.

(Consejo Europeo, 2002)

Luego observa el rol clave que la ECD está ya jugando en los programas de reforma educativa en muchos estados miembros, antes de detallar los actores que necesariamente trabajan junto con la escuela en la realización de la ECD y la contribución que la ECD hace a la cohesión en contextos de diversidad e igualdad sexual y en la mejora curricular y pedagógica.

Notando el rol central que ya ha sido acordado para la educación para la ciudadanía democrática en las reformas educativas que se están llevando a cabo en muchos estados miembros, y su posición clave en la cooperación internacional para la paz y estabilidad en varios países o regiones europeas.

La educación para la ciudadanía democrática es fundamental en la tarea principal del Consejo Europeo de promover una sociedad libre, tolerante y justa.

-y que ella contribuye, junto con las otras actividades de la Organización, a defender los valores y principios de libertad, pluralismo, derechos humanos y el reino de la ley, que son las bases de la democracia.

La educación para la ciudadanía democrática debería ser vista abarcando cualquier actividad educativa formal, no-formal o informal, incluyendo aquellas de la familia, permitiendo que un individuo actúe a lo largo de su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso de los derechos de los demás;

...[es] un factor para la cohesión social, el entendimiento mutuo, el diálogo intercultural e interreligioso y la solidaridad, que contribuye a promover el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, y que fomenta el establecimiento

de relaciones armoniosas y pacíficas entre las personas, así como la defensa y el desarrollo de la sociedad y cultura democrática.

La educación para la ciudadanía democrática, en el sentido más amplio posible, debería estar en el corazón de las reformas e implementación de políticas educativas;

La educación para la ciudadanía democrática es un factor para la innovación en términos de organizar y gerenciar sistemas educativos globales, así como planes de estudios y métodos de enseñanza.

(Consejo de Europa, 2002)

- 2.17 La UNESCO, analizando los resultados de una encuesta a los estados miembros en el tema de educación para la paz, derechos humanos, democracia, entendimiento internacional y tolerancia concluye:

Se ha logrado progreso en promover una mayor conciencia de, por una parte, la importancia de dicha educación para el desarrollo armonioso de los países y, por la otra, la necesidad de integrar todos los aspectos de dicha educación en una estrategia global para la educación y entrenamiento a los ciudadanos de todos los niveles. Sin embargo, no siempre ha habido una coincidencia observable entre los compromisos contraídos y los medios asignados para su implementación (en particular en el campo de entrenamiento y la producción de libros y material educativo). Deberían hacerse esfuerzos para asignar mayores recursos al desarrollo de este tipo de educación.

(UNESCO, 2001: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001239/123933e.pdf>)

3 ¿Cómo está siendo introducida la educación ciudadana en las escuelas?

- 3.1 Esta sección aborda los procesos para la introducción de la educación ciudadana y el refuerzo del sitio que ocupa en el currículum escolar. El estudio del Consejo Europeo ofrece una definición útil y breve de educación para la ciudadanía democrática (ECD): 'ECD es un conjunto de prácticas y principios destinados a hacer que los jóvenes y adultos estén mejor equipados para participar activamente en la vida democrática asumiendo y ejerciendo sus derechos y responsabilidades en la sociedad' (Birzea, 2004: 10). La sección comienza reportando los descubrimientos de un grupo interna-

cional de especialistas quienes examinaron las evidencias de la investigación para identificar conceptos y principios claves para la educación ciudadana en democracias multiculturales, antes de examinar prácticas en un rango de países industrializados.

3.2 Principios

Un panel de especialistas de consenso internacional, convocados por el Centro de Educación Multicultural de la Universidad de Washington del 2003 al 2004, extrayendo de investigaciones internacionales acerca de la educación en las escuelas para la ciudadanía y democracia, identificó cuatro principios y 10 conceptos claves que deberían apuntalar la educación ciudadana en democracias multiculturales (Banks et al., 2005). El primer principio en el reporte del panel de consenso Democracia y Diversidad es que 'Los estudiantes deberían aprender acerca de las complejas relaciones entre unidad y diversidad en sus comunidades locales, la nación y el mundo'. El reporte sugiere que los estudiantes deberían examinar cómo las naciones-estados abordan los límites tanto de la unidad como de la diversidad, así como también cómo se define y se obtiene el status de ciudadanía en su propio país y otros. Dentro del reporte se asume que en realidad la diversidad y la unidad están vinculadas. Se aspira que los estudiantes consideren cómo las naciones-estados abordan la desigualdad y cómo miembros de diferentes naciones-estados han lidiado con las múltiples identidades de los individuos, considerando categorías sociales importantes tales como raza, grupo étnico, religión, sexo y orientación sexual. El reporte indica:

Los ciudadanos en naciones-estados multiculturales endorsan los ideales englobadores de la nación-estado tales como derechos humanos, justicia e igualdad y están comprometidos con el mantenimiento y perpetuación de estos ideales. Los ciudadanos democráticos también están dispuestos y son capaces de tomar acción para disminuir la distancia entre estos ideales y las prácticas que los violan, tales como desigualdad social, racial, cultural y económica. En consecuencia, un objetivo importante de la educación ciudadana en una sociedad democrática multicultural es el de ayudar a los estudiantes a adquirir el co-

nocimiento, actitudes y destrezas necesarios para tomar decisiones reflexionadas y tomar acción para lograr que su nación-estado sea más democrática y justa.

(Banks et al., 2005).

3.3 El segundo principio es que: 'Los estudiantes deberían aprender acerca de las formas en las que las personas en su comunidad, nación y región son cada vez más dependientes de otras personas alrededor del mundo y están conectadas con los cambios económicos, políticos, culturales, ambientales y tecnológicos que están teniendo lugar a lo largo del planeta.' Es reconociendo la cada vez mayor interdependencia que está teniendo lugar como un resultado de la globalización. Este principio incluye permitir que los estudiantes examinen el poder de los individuos y, particularmente, grupos para efectuar el cambio a través de la colaboración y la cooperación. El objetivo es que los estudiantes no sólo comprendan la complejidad del mundo sino también proveerles con un sentido de agencia y permitirles adquirir destrezas y conocimientos para ayudarlos a moldear sus comunidades, la nación y el mundo (Osler y Starkey, 2005a).

3.4 Ya que la diversidad y la interdependencia existen a todos los niveles desde el local hasta el global, es importante que sean abordados en todos esos niveles. La desigualdad e injusticia también ocurren en estos diferentes niveles. Ha habido a veces una tendencia de los maestros de poner énfasis en la cooperación e interdependencia a nivel del salón de clases y la comunidad local sin reconocer (y plantear) las desigualdades a este nivel. Similarmente, cuando nos movemos al nivel global ha habido la tendencia de enfatizar los problemas o falta de derechos humanos de los otros, sin examinar cómo la relación global está basada en diferenciales de poder (Osler y Vincent, 2002). Lo que se necesita es educación para la ciudadanía cosmopolita, que aborda la diversidad a los niveles local, nacional e internacional, mientras que a la misma vez se ocupa de las preocupaciones de los propios jóvenes (Osler, 2005; Osler y Vincent, 2002; Osler y Starkey 2005a). La necesidad de una educación para la ciuda-

danía cosmopolita, que implica la exploración que estos asuntos interconectados y complejos tienen en nuestro mundo post 11 de septiembre, se hace aún más urgente.

3.5 El tercer principio es que: 'La enseñanza de recursos humanos debería apuntalar los cursos y programas de educación ciudadana en naciones-estados multiculturales.' Como indica el reporte:

Es importante cuando se enseña ciudadanía en contextos de diversidad que los valores que promueven las escuelas tengan una amplia aceptación y legitimidad de una autoridad superior a cualquier gobierno individual o religión en particular. Los estándares de derechos humanos internacionalmente acordados ofrecen un conjunto de principios de los cuales una comunidad escolar puede establecer un conjunto de valores comparados. Estos estándares tienen una autoridad por encima de cualquier código ético a nivel nacional y son consistentes con los objetivos de la educación ciudadana en sociedades, naciones y una comunidad mundial caracterizada por la diversidad. (Banks et al., 2005)

3.6 En muchas democracias multiculturales los maestros tendrán en sus clases alumnos que no tienen estatus de ciudadanía. La práctica y enseñanza de ciudadanía no puede depender del estatus, sino del respeto por los demás basado en nuestra humanidad compartida y como titulares iguales de derechos.

3.7 El cuarto y último principio aborda directamente la pedagogía: 'A los estudiantes se les deben enseñar conocimientos acerca de democracia e instituciones democráticas.' Por ejemplo, ellos deberían aprender acerca de: la historia de la democracia, las fuerzas que han frecuentemente causado su fracaso (tales como la tiranía de la mayoría, apatía, guerra) y las luchas de la gente por la igualdad de derechos y la inclusión. Sin embargo, el énfasis es tanto en conocimientos como en experiencia. Este principio hace eco a la recomendación del Consejo Europeo (1985) que apunta que:

La democracia se aprende mejor en un entorno democrático en el cual se fomenta la participación, en donde las opiniones pueden expresarse y discutirse abiertamente, y donde existe imparcialidad y justicia. Por lo tanto, un clima apropiado es un complemento esencial para el aprendiza-

je efectivo acerca de los derechos humanos. (Consejo Europeo, 1985, citado en Osler y Starkey, 1996: 183)

3.8 El reporte por lo tanto hace énfasis en que los estudiantes deberían estar participando en la democracia en la escuela: toma de decisiones acerca de la vida escolar, gobierno escolar y creación de políticas. El reporte aborda la importancia de la deliberación o discusión para la toma de decisiones, evaluando alternativas para decidir el mejor curso de acción (Hahn, 1998; Parker, 2003). Se dan ejemplos más adelante en la sección 5.

3.9 *Conceptos claves*

El Panel de Consenso Internacional de la Universidad de Washington sugiere que se enseñen los siguientes 10 conceptos claves dentro de los programas de educación ciudadana en democracias multiculturales.

i. Democracia

El énfasis está en la democracia como una forma de vivir juntos así como un medio de gobierno. Se reconoce que la democracia es un concepto frágil y que necesita ser reforzado de través de la educación.

ii. Diversidad

La diversidad aborda el amplio rango de variación cultural, étnica, lingüística y religiosa que existe dentro y a través de grupos dentro de naciones-estados multiculturales. Las variables de diversidad también incluyen clase, orientación sexual y capacidades/discapacidades. La migración internacional es la razón principal para el aumento de diversidad en el comienzo del siglo veintiuno.

iii. Globalización

La globalización tiene un número de características tanto positivas como negativas. Por ejemplo, muchos se sienten amenazados por la hegemonía cultural. Los procesos de globalización socavan a los idiomas menos hablados comúnmente.

iv. Desarrollo Sostenible

Este es el tipo de desarrollo social y económico que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin socavar la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

v. Imperio, Imperialismo, Poder

Una revisión de estos conceptos permite que los estudiantes consideren la desigualdad entre naciones y adicionalmente consideren cómo las relaciones entre naciones pueden manejarse efectiva, democrática e igualitariamente.

vi. Prejuicio, Discriminación, Racismo

El prejuicio, la discriminación y el racismo actúan como barreras a la democracia. Para proteger la democracia, los estudiantes necesitan considerar cómo pueden cambiar dichas barreras de manera efectiva.

vii. Migración

Históricamente, la migración es una característica establecida del comportamiento humano. Los estudiantes necesitan entender el movimiento de la gente a través de la migración voluntaria, así como el movimiento de refugiados y asilados, como resultado de un conflicto, terror o persecución.

viii. Identidad/Diversidad

Los estudiantes necesitan entender cómo las identidades son fluidas y no fijas, cómo pueden afirmarse o atribuirse. Las sociedades genuinamente multiculturales necesitan ser inclusivas para todos los ciudadanos.

ix. Perspectivas Múltiples

Permitir que los estudiantes entiendan las múltiples perspectivas de los eventos es esencial para la educación ciudadana.

x. Patriotismo y Cosmopolitanismo

Patriotismo implica orgullo de nuestro país. El patriotismo crítico implica la revisión de las estructuras y culturas nacionales y una disposición para abordar las injusticias y desigualdades. La reflexión crítica se consigue más fácilmente a través del estudio de otros contextos y culturas. El cosmopolitanismo es la apertura a aquellos fuera de nuestra propia comunidad, localidad, religión, grupo étnico y/o nacionalidad.

3.10 Esta sección reflexiona ahora acerca de formas en las cuales las políticas educativas y las escuela están abordando conceptos claves en la ECD. En muchos estudios comparativos, incluyendo educación global (Osler y Vincent, 2002) y práctica de escuelas democráticas en Europa (Davies y Kirkpatrick, 2000) existen numerosos

ejemplos de una buena práctica, pero no hay evidencia de que exista en algún sitio un programa detallado que cubra todos los principios y conceptos anteriores de forma sistemática. Ofrecemos más ejemplos bajo determinados encabezamientos.

3.11 *Democracia*

En muchos países donde hay un currículum recomendado para la educación ciudadana, se proveen recursos en la forma de libros de texto que siguen el programa oficial de estudios y recursos para los maestros que apoyan la enseñanza de conceptos claves. En Francia, el programa de estudios para la educación ciudadana en la escuela secundaria comienza con una consideración acerca de cómo gobierna la escuela y esto está seguido por la elección de los delegados de la clase al consejo escolar, conducido durante tiempo de clases con apoyo y explicaciones del maestro. Así la participación en las estructuras formales democráticas de la escuela brinda una oportunidad para aprender acerca del concepto de democracia (Martinetti, 1999).

Más adelante los estudiantes aprenden acerca de las instituciones democráticas de Francia y éstas están claramente situadas dentro de un marco de derechos humanos. Así la democracia es presentada en un contexto internacional con los estudiantes aprendiendo también acerca de la Unión Europea y las Naciones Unidas como estructuras democráticas (Osler y Starkey, 2005d).

En Inglaterra, la agencia oficial de planes de estudios ha producido esquemas de modelos de trabajo para acompañar los programas de estudio para el currículum de ciudadanía nacional. Las unidades de aprendizaje incluyen: derechos humanos, gobierno, democracia local y desarrollo de habilidades para la participación democrática (Gran Bretaña. QCA, 2001). Estos materiales se encuentran disponibles en la Internet en <http://www.standards.dfes.gov.uk/schemes2/citizenship/>.

3.12 *Valorando la diversidad*

El Departamento para Educación y Destrezas (DED) del gobierno británico financió la creación y distribución de un CD llamado Ensayo y Error: aprendiendo acerca del racismo a través de la educación ciudadana (Dadzie, 2003) que fue distribuido de manera gratuita a todas las escuelas. Provee

recursos detallados incluyendo planes de lecciones, gráficos y documentos en cuatro unidades que cubren: Aciertos y Fallas; Diferencias y Similitudes; Gente y Política; Países y Comunidades. A los estudiantes se les invita a explorar y resolver, a través de casos de estudio, los muchos problemas en el mundo que surgen debido al racismo, los estereotipos y miedos a las diferencias religiosas, culturales o étnicas.

La DED, a través de la Agencia para el Entrenamiento de Maestros, también financió un sitio en la Internet Multiverse para aquellos involucrados en el entrenamiento de maestros. Su objetivo es ofrecer recursos y materiales para ayudar a mejorar el entendimiento de las implicaciones para la educación que tiene el aumento de diversidad en la sociedad británica (ver lista de sitios en la Internet en el Apéndice B).

3.13 Un estudio acerca de la educación intercultural en Europa, examinando tanto planes de estudio como marcos legislativos, destaca tres enfoques a la educación intercultural que aborda de manera notable muchos de los elementos de la ECD: diversidad, desarrollo sostenible, poder, relaciones, prejuicio, discriminación y racismo, y migración. Los enfoques son:

- aprendiendo acerca de la diversidad cultural, con lo cual se espera desarrollar valores de respeto y tolerancia entre los alumnos. En algunos países, la lucha contra el racismo y la xenofobia es una parte integral de este aspecto;
- la dimensión internacional que —a través del estudio de las inquietudes económicas y sociales que subyacen en las relaciones internacionales (y particularmente en las relaciones norte/sur), así como la historia de la migración y sus causas— ofrece un entendimiento de la diversidad cultural contemporánea en su contexto histórico y social;
- la dimensión europea que se enfoca en una revisión profunda de las características culturales de la gente europea, la historia de la integración europea y la importancia global del país dentro de Europa, y permite que los alumnos desarrollen un sentido de identidad europea.

(Eurydice, 2004: 57)

El informe advirtió que en un número de países europeos, el enfoque intercultural está

también incluido en lecciones relacionadas con el conocimiento y entendimiento de la sociedad, como aquellas dirigidas a la educación cívica y política, sociología o ética. Concluye que los temas interculturales figuran entre las mayores preocupaciones de la educación ciudadana.

3.14 *Desarrollo sostenible*

Esta es un área del currículum en la cual hay ejemplos de buenas prácticas y recursos de un rango de países, con escuelas en varios países de la Europa occidental que han comenzado a trabajar efectivamente con organizaciones no-gubernamentales (ver por ejemplo, Osler y Vincent, 2002).

3.15 *Prejuicio, discriminación, racismo*

En Suecia se acordó en febrero de 2001 un 'plan nacional para combatir el racismo, la xenofobia, la homofobia y la discriminación'. El gobierno sueco asevera que este plan de acción está entre sus prioridades más altas. Presenta el antirracismo como un elemento esencial en la protección y promoción de la democracia

(Osler y Starkey, 2002).

3.16 Suecia requiere que las escuelas promuevan la igualdad racial:

El Acta de Educación (1985:1100) declara que las actividades educativas deben ser llevadas a cabo en concordancia con valores democráticos fundamentales y que todo aquel que trabaje en las escuelas debe promover respeto por el valor del individuo y respeto por nuestro medio ambiente común. El Acta de Educación fue reforzada y agudizada en 1998. Todo aquel en el sistema escolar debe ahora trabajar activamente para combatir toda forma de tratamiento ofensivo tal como bandas y comportamiento racista

(Gobierno de Suecia, 2001: 34).

Hay un requerimiento específico de que los profesores guías preparen, implementen, supervisen y evalúen un plan de acción para prevenir y combatir todas las formas de tratamiento ofensivo de los alumnos y su personal en las escuelas. Sin embargo, el informe del plan de acción nacional admite que no todas las escuelas y autoridades han presentado 'reportes de calidad' que evalúen la implementación de sus planes de acción anti-racismo. Bajo el Acta 2000 de Relaciones Raciales (Enmienda) del Reino Unido hay una tarea similar impuesta sobre las escuelas británicas, aunque en Inglaterra se han notado las mismas preocupacio-

nes con relación a su no-cumplimiento (Osler y Morrison, 2000).

3.17 Una iniciativa importante del gobierno sueco fue declarar 1999 como el Año de los Valores Básicos y lanzar el Proyecto de los Valores Básicos. Se produjo un manual para las escuelas, haciendo énfasis en la necesidad de escuchar más a los niños y jóvenes. También ofrece guía en el rol de la escuela en promover valores comunes y combatiendo directamente aquellos valores que son enemigos de la democracia:

Las escuelas no deberían ser neutrales en cuanto a valores pero deberían clarificar los valores básicos y los límites de la tolerancia. El principio del valor igual de todas las personas es un valor democrático que no puede ser interpretado a la ligera. En las relaciones interpersonales no debería haber distinción entre la valía de diferentes grupos de personas y actitudes que niegan este principio – tales como nazismo, racismo, sexismo y la glorificación de la violencia – deben ser expuestas activamente y combatidas.

(Gobierno de Suecia, 2001: 36)

3.18 *Migración*

Es difícil encontrar ejemplos en los cuales este tema esté bien manejado y alguna evidencia que sugiera que, cuando es enseñado inadecuadamente, los resultados pueden ser contraproducentes, reforzando los prejuicios de los estudiantes hacia los inmigrantes, refugiados y asilados. Rutter (2005) ofrece recomendaciones acerca de cómo puede abordarse de manera más efectiva esta área del currículum. Ella concluye que la enseñanza más efectiva comienza con las experiencias personales de los refugiados, a través del uso de testimonios de refugiados vía grabaciones de sonido o videos. También nota que la asignación de recursos de tiempo parece ser un factor clave que determina si una iniciativa acerca de los refugiados en el currículum es exitosa o no. Ella recomienda que al menos se dediquen 15 horas a un tema tal como el de los refugiados en contextos en el cual hay hostilidad en la comunidad.

3.19 *Organización del currículum*

En la práctica, la educación ciudadana se implementa a través de una variedad de diferentes temas. El Estudio IEA sobre

Educación Cívica, analizando datos de encuestados en 28 países, concluyó que en la muestra había cuatro enfoques diferentes:

- un enfoque fuerte en historia
- una combinación fuerte de historia y educación cívica
- un patrón sin un claro énfasis entre los temas o disciplinas (sin religión/ética)
- un patrón sin un claro énfasis entre los temas o disciplinas (pero incluyendo religión/ética).

3.20 En la mayoría de los países, la educación cívica se extrajo de una variedad de materias (Losito y Mintrop, 2001: 160). Los investigadores notaron que la educación cívica puede ser estructurada como una materia única definitiva, como un campo integrado en las ciencias sociales o en el currículum, o primariamente como una actividad extra-curricular. Ellos observaron que el modelo extra-curricular es el menos popular entre los maestros, y que un modelo que integre educación cívica con otras ciencias sociales era el más popular. Un estudio de la ECD en los estados miembros del Consejo Europeo identificó un rango similar de modelos:

- un tema específico con horario
 - integración a lo largo de todas las materias (planes de estudio con programas especiales y temas a lo largo del currículum)
 - una combinación de ECD como una material separada, programas integrados y
 - contenidos a lo largo del currículum.
- (Birzea, 2004: 20)

3.21 La asignación de horas de enseñanza para la ECD en estados miembros del Consejo Europeo es de generalmente 1 a 2 horas semanales. Es conocida con un rango de nombres dentro del currículum escolar. Estos incluyen:

cívica o educación cívica
cultura cívica
educación ciudadana
educación cívica y legal
estudios sociales
ciencias sociales
temas sociales
ciencia de la sociedad
hombre y sociedad

destrezas de vida
viviendo juntos
educación social personal y de salud
desarrollo personal y social
conocimiento acerca de la sociedad
educación social
educación cívica social y política
educación cívica legal y social
democracia y derechos humanos
educación para los derechos humanos y la ciudadanía democrática
educación política
sistema político
educación en leyes
principios de la sociedad cívica
estudios constitucionales

3.22 También se notaron las siguientes combinaciones de temas:

historia y educación cívica
historia, educación cívica y economía
historia y estudios sociales
antropología y estudios sociales
educación religiosa y moral
estudio del hombre y ética
educación cívica y ética
ética, ciencias sociales, geografía e historia
 (Birzea, 2004: 20)

3.23 Hay un interés cada vez mayor de enseñar ciudadanía a través de un idioma foráneo, aprovechando las oportunidades relativamente abiertas que brindan las clases de aprendizaje del idioma así como las afiliaciones bien definidas con el aprendizaje intercultural. En un proyecto, un libro de textos diseñado para las escuelas en Rumania que ofrecen clases intensivas de inglés, está basado en su totalidad en la educación de derechos humanos (Brown and Popovici, 2005). Esto se desarrolla más adelante en el párrafo 4.7.

3.24 Metodologías democráticas

Inevitablemente, hay variaciones en el uso de metodologías dentro y entre los países. Sin embargo, el currículum sueco ofrece un ejemplo de una buena práctica:

No es en sí mismo suficiente que la educación imparta conocimientos de valores democráticos fundamentales. También debe ser llevada a cabo utilizando métodos de trabajo democráticos

y preparando a los alumnos para una participación activa en la vida cívica. A los alumnos se les deben brindar experiencias participando en la planificación y evaluación de su educación diaria, y ejerciendo influencias y asumiendo responsabilidades.

(Currículum para la escuela obligatoria y no-obligatoria en Suecia, citado en Birzea, 2004: 61)

3.25 Este enfoque también es apoyado por el Consejo Europeo, que considera que el conocimiento, actitudes, valores y competencias claves para la educación ciudadana no puede obtenerse real y efectivamente sin métodos y enfoques educativos diversificados en un medio ambiente democrático, por ejemplo:

- a través de la participación activa de alumnos, estudiantes, personal educativo y padres en la gerencia democrática del sitio de aprendizaje, en particular, la institución educativa;
- a través de la promoción del espíritu democrático en métodos y relaciones educativas formadas en un contexto de aprendizaje;
- promoviendo métodos centrados en el alumno, incluyendo pedagogías de proyectos basadas en la adopción de un objetivo común, compartido y su realización de una forma colectiva, bien sea que tales proyectos sean definidos por una clase, una escuela, la comunidad local, regional, nacional, europea o internacional, o por las diferentes organizaciones civiles de la sociedad involucradas con la educación para la ciudadanía democrática (organizaciones no-gubernamentales, empresas, organizaciones profesionales);
- promoviendo investigación, estudio personal e iniciativa;
- adoptando un enfoque educativo que combine de cerca teoría y práctica;
- involucrando a los alumnos en la evaluación individual y colectiva de su entrenamiento, particularmente dentro de los métodos anteriormente mencionados basados en proyectos;
- fomentando intercambios, reuniones y asociaciones entre alumnos, estudiantes y maestros de diferentes escuelas para mejorar así la comprensión mutua entre individuos;
- promoviendo y fortaleciendo enfoques y métodos educativos y de toma de conciencia a lo largo de la sociedad y, particularmente entre alumnos y estudiantes, que conduzcan a un

clima de tolerancia y al respeto de la diversidad cultural y religiosa;

- acercando más la educación formal, no-formal e informal;
- creando asociaciones cívicas entre la escuela y la familia, la comunidad, el lugar de trabajo y los medios.

(Consejo Europeo, 2002)

3.26 Se juzgan también dentro del estudio IEA las metodologías más efectivas:

La educación cívica debería ser interdisciplinaria, participativa, interactiva, relacionada con la vida, conducida en un medio ambiente no autoritario, conciente de los retos de la diversidad en la sociedad, y construida con los padres y la comunidad (y con organizaciones no-gubernamentales) así como con la escuela.

(Torney-Purta et al., 2001: 30)

3.27 El proyecto Euridem (Davies y Kirkpatrick, 2000) estudió sistemas democráticos formales en Dinamarca, Alemania, Holanda y Suecia. El estudio notó que en estos países existe una legislación firme y de amplio rango para asegurar que los alumnos estén involucrados en las tomas de decisiones de la escuela. Esta legislación indica no sólo que las escuelas deberían tener estructuras tales como consejos de estudiantes, sino que los estudiantes deberían estar representados en las principales juntas y comités en la escuela y también local, regional y nacionalmente.

El estudio halló que los consejos de estudiantes tenían con frecuencia un lugar asignado en la escuela, con computadora y teléfono, desde el cual pudieran comunicarse dentro y fuera de la escuela y producir reportes y boletines. Hay también sindicatos estudiantiles escolares muy activos que reciben apoyo financiero del gobierno, las autoridades locales y las escuelas. Estos sindicatos ofrecen entrenamiento y guía para mejorar la participación de los alumnos. Hay una oficina europea de sindicatos escolares de estudiantes (OOCEE) que coordina actividades y ofrece consejos (ver lista de sitios en Internet).

La existencia de estos sindicatos y de sistemas regionales y nacionales de representación estudiantil, significa que las asociaciones de alumnos o los comités de educación con alumnos en ellos, son rutinariamente consultados por el

gobierno cada vez que se propone un cambio educativo. Los alumnos también pueden presionar por mejoras educativas.

Los investigadores encontraron que, vinculadas a esta cultura de darles una voz a los alumnos, las relaciones entre maestros y alumnos eran principalmente cálidas, respetuosas y no-confrontadoras. Los alumnos sentían que podían dar sus opiniones y los maestros las escuchaban. Los maestros y profesores guía sentían que la democracia estudiantil ayudaba en el rendimiento académico. Los alumnos entrevistados eran en su mayoría articulados y seguros de sí mismos, aún en inglés – un segundo idioma para ellos. Podían definir democracias, sabían acerca de derechos humanos y sabían como crear un cambio si era necesario.

4. ¿Cómo mejora la educación ciudadana el currículum escolar?

- 4.1 La educación ciudadana ofrece oportunidades para que los alumnos reflexionen acerca de sus propios valores e identidades en el contexto de la sociedad en la cual viven. Esto es raras veces posible en otras partes del currículum. Osler y Starkey resumen en un diagrama características claves de este enfoque a la educación para la ciudadanía y la relación entre sus componentes (Osler y Starkey, 1996, 1999, 2005a). Éste se muestra aquí en el Gráfico 4.1. (El Gráfico 4.1) está basado en una cuadrícula con dos dimensiones verticales y dos horizontales. En los ejes verticales se representa la educación ciudadana como teniendo una dimensión estructural/política y una dimensión cultural/personal. La columna estructural/política corresponde a la ciudadanía como status. Incluye un elemento institucional. Puede enfatizar destrezas y entendimientos cognitivos tales como la adquisición de conocimientos de las estructuras de la sociedad y política. La otra columna se focaliza en la dimensión cultural/personal, o la ciudadanía como un sentimiento, vinculado primordialmente a escogencias culturales. Las dos dimensiones son complementarias más que estar en tensión. Ambas implican acción o la ciudadanía como una práctica. Este enfoque a la educación ciudadana tiene que ver con el

desarrollo personal y el reconocimiento de los estudiantes de sus propias identidades como un aspecto clave de los programas de educación ciudadana. (Gráfico 4.1)

- 4.2 Este modelo de educación ciudadana sugiere que a un nivel mínimo los ciudadanos necesitan tener conocimiento y entendimiento de sus responsabilidades, derechos y varias (múltiples) identidades. Esto implica tanto una educación en derechos humanos como un medio ambiente de aprendizaje en el cual se exploren y desarrollen sentimientos y escogencias con relación a la identidad.
- 4.3 Sin embargo éste es el derecho mínimo. Los derechos no pueden reclamarse a menos que exista una genuina inclusión en la sociedad, implicando cosas tales como un ingreso mínimo, seguridad y participación activa. Las implicaciones educativas son que las escuelas y otros medios ambientes de aprendizaje necesitan desarrollarse como modelos de una buena sociedad, si se quieren lograr los aspectos estructurales y políticos de la educación ciudadana. A un nivel cultural y personal, el desarrollo de múltiples identidades necesita ser complementado con el desarrollo de diversas competencias, incluyendo conocimientos políticos y destrezas para efectuar el cambio (Osler y Starkey, 1996)
- 4.4 Debido a que la educación ciudadana ofrece una oportunidad para involucrarse con los sentimientos e identidades de los alumnos, así como para brindarles un conocimiento importante que los prepare para vivir en sociedad, la investigación muestra que los alumnos y maestros consideran que esta es una dimensión importante para el currículum y una en la cual la misión democrática de las escuela está articulada de manera expresa. Por ejemplo, el estudio IEA de educación cívica en 28 países notó que:
- De manera bastante uniforme a lo largo de los países, los estudiantes son enseñados por maestros que de manera sólida afirman que las escuelas son sitios en donde se debería enseñar educación cívica y puede ser enseñada de manera efectiva...Para amplias proporciones de los encuestados, la educación cívica es importante porque facilita en gran medida el desarrollo cívico de los estudiantes, y por lo tanto los maestros

GRAFICO 4.1		
COMPONENTES DE LA EDUCACIÓN CIUDADANA		
	Estructural/política	Cultural/personal
	Derechos comprensión y experiencia de • derechos humanos • democracia	Identidades sentimiento de pertenencia • uno u otro (tensión)
	• diversidad	
	• inclusión	• ambos/y (híbrido)
Mínima	• sociedad civil, ejemplo, ONGs	
	implica:	implica:
	educación en derechos humanos	sentimientos y escogencias
	Inclusión	Competencia
	• seguridad: física, social, psicológica, financiera	• conocimientos políticos • visión mundial cosmopolita
Máxima	• participación activa • compromiso con la ciudadanía democrática	• destrezas para producir cambios, i.e. idioma, leyes, movilización
	implica:	implica:
	construcción de una democracia más inclusiva	Destrezas para la participación democrática

(de Osler y Starkey, 2005a)

desempeñan un importante rol para su país... Están de acuerdo en que los estudiantes aprenden a entender a la gente, a cooperar, a resolver problemas, a proteger el medio ambiente, a desarrollar preocupación acerca de su país y a conocer la importancia de votar.

(Losito y Mintrop, 2001: 169)

4.5 Otra manera de ver lo que la educación ciudadana añade al currículum es averiguando cuál consideran quienes formulan políticas, es el valor agregado de la educación ciudadana. El estudio del Consejo Europeo encontró que la educación ciudadana está de manera única colocada para:

- ayudar a los jóvenes y adultos a estar mejor preparados para ejercer los derechos y responsabilidades estipulados en las constituciones nacionales;
- ayudarlos a adquirir las destrezas necesarias para la participación activa en la arena pública como ciudadanos responsables y críticos así

como organizados (en la sociedad civil);

- aumentar interés en el cambio educativo, estimular en practicantes la innovación de abajo hacia arriba e iniciativas provenientes de las bases;
 - fomentar un enfoque holístico a la educación al incluir aprendizaje no-formal e informal de políticas educativas;
- (Birzea, 2004: 13)

4.6 Según Otsu (2001), en países como Japón, la educación cívica ha tendido a privilegiar el conocimiento de proposiciones por sobre la participación activa y, por lo tanto, fracasa, en gran medida, en conectar con la vida actual de los estudiantes. Esto también ha sido observado en Taiwán (Liu, 2001). Sin embargo, hay un creciente interés en ambos países por internacionalizar el currículum y por ayudar a las escuelas a responder a la diversidad en las poblaciones locales y a la migración, siendo ambas

reconocidas cada vez más (Murphy-Shigematsu, 2004). En Japón, hay un particular énfasis nacional en la educación para el desarrollo y las responsabilidades globales. Las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) han sido particularmente activas en la promoción de perspectivas de desarrollo globales y mundiales en las escuelas, y esto ha sido tomado por un número de maestros tanto como una manera de hacer el currículum más internacional, como con una oportunidad para introducir enfoques de aprendizaje más activos. Ver, por ejemplo, el sitio en la Internet <http://www.dear.or.jp>. En Taiwán, se introdujo en 2004, en el currículum formal de las escuelas, la educación en derechos humanos, siguiendo un proceso de presión y campaña por parte de las ONGs.

- 4.7 Hay un aumento en el interés acerca de las formas en las cuales la educación ciudadana puede mejorar la enseñanza de idiomas en las escuelas y en las formas en las cuales la enseñanza de idiomas foráneos en particular puede también mejorar la educación ciudadana. Esto ha sido reconocido por un número de organizaciones incluyendo el Consejo Europeo (Byram et al. 2002; Starkey, 2002a, b) y por el Consejo Británico, que está haciendo enlaces entre su programa de gobierno y su antiguo compromiso con la promoción de la enseñanza del idioma inglés (Brown y Popovici, 2005; Green, 2005). La ciudadanía tiene que ver esencialmente con pertenencia, con sentirse seguro y estar en una posición para uno ejercer sus derechos y responsabilidades. Por lo tanto, la educación para una ciudadanía democrática necesita abordar las identidades de los alumnos y promover y desarrollar destrezas para la comunicación y participación. Ya que estos aspectos de la educación son también centrales al aprendizaje de idiomas, los maestros de idiomas están particularmente bien colocados para aportar una contribución significativa a la educación para la ciudadanía democrática. Dentro de un mundo globalizado, tanto el aprendizaje de idiomas como el aprendizaje de ciudadanía democrática implican apertura al otro, respeto por la diversidad

y el desarrollo de un rango de destrezas críticas, incluyendo destrezas de evaluación intercultural (Starkey y Osler, 2003; Osler, 2005; Starkey, 2005; Osler y Starkey, 2005b).

5. En la práctica, ¿qué evidencia hay de éxito?

- 5.1 El primer requerimiento para una educación ciudadana exitosa es que debe tener status y algún tiempo en el currículum, claramente identificable. Un resumen de investigaciones en la adquisición de conocimiento cívico básico por parte de estudiantes norteamericanos concluyó que el 'conocimiento cívico de... los estudiantes de secundaria aumenta a través de la instrucción directa' y que el 'conocimiento cívico está relacionado con el número de cursos tomados... y la cantidad de tiempo dedicado a las lecciones cívicas en el salón de clases y en la tarea para la casa' (Patrick y Hoge, 1990: 432, citado en Wraga y Hlebowitsh 2000: 11).
- 5.2 Una forma en la cual a la educación ciudadana se le puede dar un mejor status es asegurando que ésta sea incluida como un tema de examen. Un estudio internacional notó:

En algunos países, la ciudadanía sólo fue tomada en serio como una parte reconocida y valorada del currículum cuando se transformó en un tema de examen. Este fue el caso en Holanda con el uso de exámenes escritos a final del año al nivel escolar nacional, junto con la evaluación de componentes prácticos o de experiencias (a menudo en la forma de proyectos). Puede que haya la necesidad de exámenes escritos más formales como parte de la evaluación de la educación ciudadana, de forma de elevar su status en el currículum. (Kerr, 1999: 25)

Un caso de estudio acerca de la introducción de la educación ciudadana en una escuela en Londres ilustra cómo los maestros reconocieron la importancia de darle status introduciendo un curso de ciudadanía con exámenes (Hudson, 2005). La investigación nota que no sólo se desarrolló un curso con exámenes sino que el tema se hizo particularmente relevante para la vida de

los estudiantes, asegurando que una parte importante de la evaluación fuera a través de trabajo en proyectos, permitiendo que los estudiantes se enfocaran en temas de su escogencia. Enfocando los temas en una preocupación local, tal como la delincuencia en las calles, y examinando soluciones a los problemas y presentándoselas a la gente con poder, los estudiantes desarrollaron destrezas en investigación, evaluación, acción para el cambio, y presentación. Sus estudios los llevaron a entrar en contacto con personas de influencia, tales como sus miembros del Parlamento, otros representantes políticos y la policía. No sólo sus trabajos aumentaron su auto estima, sino que también ayudaron a desarrollar confianza en las agencias de las cuales anteriormente tenían sospechas. En consecuencia, algunos estudiantes desarrollaron lo que Hudson se refiere como identidades más politizadas, y estuvieron listos para asumir roles representativos en la escuela (por ejemplo en el consejo escolar) y en el foro de la comunidad.

5.3 El éxito del clima de los salones de clases democráticos en promover los objetivos de la educación ciudadana está confirmado por sucesivos estudios IEA a lo largo de tres décadas:

Las prácticas educativas juegan un rol importante en la preparación de los estudiantes para la ciudadanía. Las escuelas que modelan valores democráticos promoviendo un clima abierto para la discusión de temas e invitando a los estudiantes a tomar parte en la configuración de la vida escolar son efectivas promoviendo tanto el conocimiento cívico como la participación. En tres cuartas partes de los países encuestados, los estudiantes que reportaron haber tenido dichas experiencias en sus salones de clase mostraron mayor conocimiento cívico y es más probable que voten al llegar a adultos que otros estudiantes. Esta conclusión, de que un clima abierto para la discusión en el salón de clases aumenta el conocimiento cívico y la participación, es consistente con los resultados del Estudio IEA en Educación Cívica de 1971.

(Torney-Purta, et al., 2001: 8)

54 Un clima abierto y democrático tiene la ventaja de crear relaciones de trabajo positivas y ofrece experiencias agradables de aprendizaje.

En la visión de los maestros, las clases de educación cívica son un acontecimiento mucho más feliz de lo que transmiten los expertos en

los países. Los maestros en casi todos los países dicen que la discusión de temas controversiales ocurre más frecuentemente que las charlas de los maestros. La fortaleza de la participación oral anima en la mayoría de los países la visión de la educación cívica con un campo de instrucción pragmático y altamente comunicativo.

Mintrop, 2003:450 – 451

5.5 El aprendizaje exitoso para la ciudadanía también depende de enfoques participativos y activos de enseñanza y aprendizaje. Esto sólo puede ser asumido cuando ya hay en el salón de clases un grado de apertura y confianza. Una evaluación de la Iniciativa de la Declaración de Derechos en las Escuelas (BORIS) en Irlanda del Norte (Reilly et al., 2005) notó que inicialmente un número de maestros estaban escépticos acerca del grado en el cual los estudiantes serían capaces de captar conceptos complejos relacionados con derechos constitucionales y humanos. Sin embargo, la enseñanza más democrática y activa que fue adoptada por el proyecto BORIS produjo que los estudiantes mostraran entusiasmo por aprender y demostrar que eran mucho más capaces de lo que sus maestros esperaban.

5.6 De su investigación en escuelas de Inglaterra en donde se habían introducido exitosamente la educación ciudadana, Wales y Clarke (2005) identifican y ejemplifican los siguientes enfoques de aprendizaje activo:

- discusión
- debate formal
- investigaciones y proyectos
- representación de roles
- trabajo de grupos
- preparación y realización de presentaciones
- simulaciones
- aprendizaje y comunicación con tecnología
- participación y toma de responsabilidades

También se incluyen ejemplos en el sitio en la Internet del proyecto de la Fundación Nuffield del Reino Unido (ver Apéndice B).

5.7 El proyecto Nuffield de ciudadanía secundaria también demuestra cómo una investigación puede ser asumida por equipos, cada uno trabajando con un diferente estilo principal de aprendizaje. Esto tiene la ventaja de ofrecer variedad,

fomentar la cooperación y promover la inclusión. Se emprendió una investigación sobre el impacto de la propuesta del desarrollo de un edificio con las siguientes cinco tareas diferentes:

- visual/ espacial – incluir en su investigación el uso de mapas
- lógica deductiva – preparar un argumento caso utilizando evidencia
- interpersonal – trabajar con otro grupo para entender sus preocupaciones, preparar una presentación conjunta
- lingüística – preparar un caso para persuadir a otros, utilizar Powerpoint u otras ayudas visuales
- cinestésica – representar el rol de periodistas y moverse a lo largo del salón conduciendo entrevistas

(Wales y Clarke, 2005: 9)

5.8 Las oportunidades de discutir temas actuales en el entorno de un salón de clases de hecho conducen a mejores resultados en términos de aprendizaje y en términos de actitudes democráticas. Los estudios comparativos internacionales de educación ciudadana apoyan aseveraciones de que aquellos que participan en tales discusiones tienen un mayor interés en la política, una mejora en el pensamiento crítico y las destrezas de comunicación, más conocimiento cívico e interés en discutir asuntos públicos fuera de la escuela (Hahn, 1998; Ichilov, 2003; Pettersson, 2004).

5.9 Cuando las discusiones tienen que ver con temas políticos reales tienden a ser más entusiastas y a captar a los estudiantes. Esto significa que los maestros tienen que tener confianza en sus capacidades para manejar discusiones de temas que son políticamente controversiales. La guía europea sugiere que:

Los derechos humanos inevitablemente involucran al dominio de la política. Por lo tanto, la enseñanza acerca de los derechos humanos debería tener como un punto de referencia los acuerdos y convenios internacionales, y los maestros deberían estar atentos para evitar imponer sus convicciones personales en sus alumnos e involucrarlos en luchas ideológicas.

(Consejo Europeo, 1985, citado en Osler y Starkey, 1996:182)

O’Cuanachain (2005) argumenta que es particularmente importante referirse a estándares internacionales de recursos humanos en contextos de rápido cambio político, económico y social, tal y como ha sido experimentado en la República de Irlanda. En tales contextos, la educación ciudadana en sí adquiere una particular importancia y tiene el potencial de contribuir a un clima más abierto y a fomentar un mayor respeto por los derechos humanos y particularmente por los derechos de los más vulnerables, incluyendo inmigrantes y minorías.

5.10 Los maestros deberían estar concientes de que, en muchos casos, sus constituciones nacionales también explícitamente garantizan la libertad de expresión y la diversidad política. Al facilitar la discusión de asuntos políticos reales están actuando en el espíritu de muchos acuerdos internacionales y también, generalmente, en la promoción de los objetivos formalmente expresados de sus constituciones nacionales. Evitar temas políticamente sensibles puede ser disminuir el impacto de la educación ciudadana. Un estudio de los Estados Unidos concluye que:

La ausencia relativa de temas tales como partidos políticos y grupos de interés, es una distorsión en lugar de una representación precisa de la política americana. La razón para esta separación puede muy bien ser el deseo de evitar controversia... creemos que es un perjuicio para los estudiantes permitirles pensar que el gobierno funciona idealmente sin conflictos... También son importantes los estilos de enseñanza y recomendamos que se utilicen más estrategias interactivas y expansivas de enseñanza para mantener el interés y aumentar las destrezas críticas analíticas de los estudiantes... Introduciendo o aumentando la práctica de discutir y analizar, cuando sea posible, eventos actuales es por lo tanto otra manera de mejorar la enseñanza actual de cívica. (Niemi y Junn, 1998: 150-2)

5.11 Los autores de este estudio también recomiendan que las escuelas intenten tratar de manera más prominente el rol y status de hombres pertenecientes a minorías y mujeres en la política. Aconsejan que ‘alterar el currículum cívico para que hable de

manera más directa a las experiencias de una diversidad de estudiantes puede ayudar a reducir las diferencias en los niveles de conocimiento cívico de los estudiantes' (Niemi y Junn, 1998:156).

5.12 El trabajo en proyectos es particularmente apropiado para la educación ciudadana cuando permite que los estudiantes puedan concebir sus propias preguntas, respuestas a la investigación y presentar sus conclusiones a otros. El trabajo en proyectos ha sido particularmente exitoso en Australia (Print et al., 1999), Finlandia (Pentilla, 2005), Austria, Francia y Suecia (Osler y Starkey, 1996: 142-150).

5.13 La educación ciudadana exitosa va más allá de las estereotipadas clases de cívica que pueden consistir de un maestro enseñándole a los estudiantes acerca de la minuta de procedimientos legislativos o la ley electoral. La educación ciudadana anima a los estudiantes a ocuparse con temas públicos mayores, los principios subyacentes y las maneras que tienen para participar. No hay un enfoque único que garantice el éxito ya que mucho depende en 'la preparación y entusiasmo de los maestros, la disponibilidad de recursos (especialmente tiempo de clases y dinero), lo apropiado de un plan de estudio y pedagogía para grupos particulares de estudiantes, el nivel de apoyo en la comunidad, la interacción con el resto del currículum y otros factores similares' (Corporación Carnegie, 2003:20).

5.14 Un estudio en EUA concluye que hay cuatro características comunes en los enfoques efectivos a la educación ciudadana, a saber

- Un foco deliberado, intencional en los resultados cívicos tales como la propensión de los estudiantes al voto, a trabajar en problemas locales, a unirse a asociaciones voluntarias, y seguir las noticias.
- Una defensa explícita del compromiso cívico y político. En el proceso de enseñar educación cívica, los educadores deberían alentar a sus estudiantes a que participen personalmente en política y la sociedad civil, incluyendo a nivel local, aunque sin defender una posición o partido en particular.
- Oportunidades de aprendizaje activo que ofrezcan a los estudiantes la oportunidad de

participar en discusiones de temas y tomar parte en actividades que pueden ayudar a colocar una perspectiva de la "vida real" a lo aprendido en clase. Estas actividades pueden ir desde proyectos y presentaciones en colaboración o independientes, hasta simulaciones, juicios o elecciones ficticios, proyectos de aprendizaje de servicio, y participación en el gobierno estudiantil.

- Un énfasis en las ideas y principios que son esenciales para la democracia constitucional, tales como aquellos encontrados en la Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos, y cómo éstos influyen sobre nuestras escuelas, congregaciones religiosas, el lugar de trabajo, y los gobiernos locales, estatales y nacionales. Los estudiantes deben entender la relación entre estos documentos y los problemas, oportunidades, controversias, derechos y responsabilidades que les interesan a ellos en el presente.

(Corporación Carnegie, 2003: 21)

5.15 Un caso de estudio de educación ciudadana en una escuela en Londres sugiere que puede ser demasiado ambicioso esperar que un número significativo de estudiantes responda a un curso de educación ciudadana demostrando mayores niveles de compromiso cívico y político en sus comunidades. Sin embargo, el estudio sí sugiere que si a los estudiantes se les introducen temas tales como comercio justo, y pueden ver cómo sus comportamientos como consumidores pueden tener un impacto sobre la calidad de vidas de personas en otras partes del mundo, aumenta su toma de conciencia y un número de ellos está dispuesto a tomar pasos para influir sobre el comportamiento de otros (Hudson, 2005).

5.16 Tales enfoques requieren un medio ambiente escolar que los permita. Los líderes escolares necesitan asegurar que la declaración de la misión de la escuela y sus políticas reflejen la intención de darle a la educación ciudadana prominencia y status. Esto sucede cuando las escuelas:

- conscientemente, promueven un compromiso cívico por parte de todos los estudiantes, con especial atención a aquellos que de otra forma pudieran estar retirados.
- dan a los estudiantes oportunidades para con-

tribuir con opiniones acerca del gobierno de la escuela – no sólo a través de gobiernos estudiantiles, sino en foros que involucren a todo el cuerpo estudiantil o en grupos más pequeños que aborden problemas significativos en la escuela.

- ayudan a los estudiantes a comprender cómo funcionan sus propias escuelas y los sistemas escolares, quiénes elaboran las políticas que los afectan, y qué temas están siendo debatidos por líderes educativos locales y la comunidad.
- colaboran con la comunidad e instituciones locales para brindar oportunidades de aprendizaje cívico.
- Ofrecen a los maestros acceso al desarrollo profesional en educación cívica, promueven colaboración y creación de redes y premian a los maestros que están haciendo una buena labor en esta área.
- Infunden una misión cívica a lo largo del currículum, ofrecen una variedad de actividades extra-curriculares, y estructuran el medio ambiente y clima escolar de tal forma que los estudiantes son capaces de “vivir lo que aprenden” acerca del compromiso cívico y la democracia.

(Corporación Carnegie, 2003: 21)

5.17 Una evaluación de una buena práctica de la Comisión Europea utilizó el modelo que se introdujo en la Sección 4 (Gráfico 4.1) para generar preguntas a través de las cuales es posible evaluar un programa de educación ciudadana. Estas preguntas de evaluación se muestran en el (Gráfico 5.1) Los programas exitosos son capaces de mostrar respuestas positivas a la mayoría de estas preguntas. Idealmente, debería haber al menos una respuesta positiva dentro de cada sección.

5.18 La evaluación de programas de educación ciudadana es uno de los elementos claves para asegurar una práctica exitosa y crítica en esta área en desarrollo del currículum escolar. Un modelo que pudiese adoptarse es el del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). El IIDH ha realizado un estudio del currículum y libros de texto de 19 países en Latinoamérica, todos los cuales han o bien firmado o ratificado el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en el

área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). El IIDH ha concebido un instrumento para

GRAFICO 5.1

EVALUANDO EDUCACIÓN CIUDADANA

<p>Información: ¿Existe un foco en información específica acerca de democracia y derechos humanos?</p>	<p>Identities: ¿Explora/afirma diferentes identidades? ¿Promueve el desarrollo intercultural?</p>
<p>Inclusión ¿Prepara a los estudiantes para la inclusión social/económica? ¿Tiene un foco en oportunidades iguales, o uno en el cual se aborde las necesidades específicas de las mujeres/niñas en el reclamo de sus derechos ciudadanos? ¿Tiene el proyecto métodos activos/fomenta la participación? ¿Tiene un foco antirracista?</p>	<p>Destrezas ¿Desarrolla destrezas para la participación ciudadana?</p>

(de Osler, 1997: 27)

examinar el alcance en el cual los derechos humanos han sido incorporados a los elementos administrativos y programáticos que forman el currículum escolar, los planes de curso y los programas de estudio de los temas enseñados en las escuelas primarias y secundarias. La matriz utilizada para evaluar estos textos y planes de estudio se muestran en el Apéndice C. Está disponible tanto en inglés como en español y brinda un modelo útil que pudiese ser adaptado para evaluar el grado en el cual el currículum escolar y los libros de texto actuales abordan la educación ciudadana. La matriz IIDH forma la base de los que se conoce como ‘monitoreo amistoso’. Este es un intento de evaluar la situación actual como un medio de apoyar futuros desarrollos de planes de estudio.

5.19 En el caso de Latinoamérica, tanto Chile como Colombia participaron en el estudio

IEA (Rueda, 1999; Gobierno de Chile Ministerio de Educación, 2004). Esto les da a los ministros de educación datos previos acerca de las actitudes de los estudiantes y los valores cívicos que pueden ser usados como punto de referencia y para evaluar el impacto de nuevos programas de educación ciudadana.

6. ¿Cuáles dificultades han sido identificadas?

6.1 Introducir un nuevo tema, educación ciudadana, al currículum escolar es una empresa de gran envergadura. Requiere una preparación seria y un apoyo continuo en la forma de entrenamiento inicial de maestros y desarrollo y recursos profesionales continuos una vez que el programa ha sido introducido (O’Cuanachain, 2005). Es pocas veces posible importar exitosamente programas de otros países. Es casi siempre posible que los factores locales y nacionales sean importantes en las reformas educativas y el desarrollo del currículum. Esto significa que la introducción de educación ciudadana requiere una planificación y negociación cuidadosa con muchos elementos, incluyendo sindicatos de maestros. También requiere que se destinen suficientes recursos. Los maestros pueden estar inicialmente reacios a adoptar pedagogías adecuadas. También los padres deben estar involucrados en el proceso de introducción de la educación ciudadana, de otra forma sus prioridades pudiesen muy bien ser más instrumentales y orientadas a los exámenes.

La educación cívica es un tema y objetivo curricular de bajo status en la mayoría de estos países. Los objetivos cívicos son vistos como importantes, pero mucho menos críticos que objetivos en áreas temáticas tales como, por ejemplo, ciencias. Para muy pocos estudiantes es cualquier tema relacionado con la cívica parte importante de un examen de ingreso o egreso. Muchos observadores creen que a menos que la cívica pueda ser enlazada con un tema de alto status, recibirá poco apoyo en países con tradiciones de rigor en los temas, especialmente en donde los padres juzgan a las escuelas en base a esto. (Torney-Purta, 1999: 31)

6.2 Elevar el status de la educación ciudadana es una preocupación en muchos países. En Canadá se reporta que las materias de matemáticas y ciencias tienen alto prestigio mientras que los estudios sociales, incluyendo la educación ciudadana son percibidos como marginales (Osborne, 1996; Sears et al., 1999). A lo largo de Europa existe la misma preocupación. Aunque todos los países afirman que la ECD es un objetivo prioritario, en la práctica un número de factores sirven para debilitar su status. Estos incluyen:

- no ser materias requeridas en términos de exámenes cruciales tales como exámenes de ingreso y certificados escolares de egreso
 - muy poco tiempo asignado en el horario semanal (12 horas)
 - la educación ciudadana como opcional en el currículum en lugar de obligatoria
 - falta de visibilidad cuando se adoptan planes de estudios integrados o mezclados
- (Birzea, 2004: 21)

6.3 Como implica esta evidencia, una política sin un sistema de inspección, evaluación o revisión de la implementación puede llevar a marginar aún más la educación ciudadana. Este reporte de Canadá es típico de la situación en muchos países.

Aunque el currículum y la política oficial prescrita en todas las provincias canadienses están dirigidos hacia una concepción activa e inclusiva de la ciudadanía, esto no necesariamente implica que se cumpla en la práctica. Hay poca evidencia de lo que realmente sucede en las aulas canadienses, de la efectividad de programas en particular, o de lo que los estudiantes saben o son capaces de hacer. La evidencia que sí existe indica que con frecuencia existe una diferencia considerable entre la política oficial y la práctica actual, siendo la práctica mucho más conservadora y tradicional que lo que la política exige.

(Sears & Hughes, 1996 citado en Sears et al. 1999: 128)

6.4 Los maestros pueden adoptar un enfoque conservador y tradicional cuando se sienten inseguros de enseñar ciudadanía, por ejemplo cuando no han sido entrenados o preparados adecuadamente. Liu (2001) re-

porta que en Taiwán, aunque los maestros creen que la educación cívica debería tratar temas controversiales, en la práctica eran evitados en todos los niveles. La misma situación fue reportada en Hungría (Kerr, 1999:18). Una falta de apoyo adecuado puede por lo tanto llevar a una diferencia entre una política para promover la educación ciudadana y la realidad del salón de clases. Por ejemplo, el estudio IEA en 28 países concluyó que:

A pesar de la efectividad documentada de un clima abierto y participativo en la promoción del conocimiento y compromiso cívico, este enfoque de ninguna manera es la norma en la mayoría de los países. Más o menos un cuarto de los estudiantes dice que con frecuencia es alentado a expresar su opinión durante discusiones en sus aulas, pero una proporción igual dice que esto sucede raramente o no sucede. Las respuestas de los maestros a lo largo de muchos países confirman lo que los mismos estudiantes dicen. Los métodos centrados en el maestro tales como el uso de libros de texto, charlas y hojas de trabajo dominan en los salones de clases relacionados con cívica en la mayoría de los países, aunque también hay oportunidades para la discusión de temas. (Torney-Purta, et al., 2001:8-10)

6.5 No es sólo la enseñanza de temas controversiales lo que genera inseguridad en los maestros; pueden ser también enfoques pedagógicos tales como proyectos de trabajo que requieren tiempo para lograr un resultado satisfactorio. Algunas veces se combinan estas dos preocupaciones. Se reporta que muchas escuelas sienten que no tienen los recursos para invertir en la supervisión de los proyectos, o sienten que tales actividades le quitan al estudiante tiempo para el estudio de materias disciplinarias importantes, o están preocupadas por la posibilidad de que estas actividades puedan llevar a connotaciones políticas partidistas o de alguna otra manera inaceptables (Torney-Purta et al., 1999: 33). Sin embargo, la educación ciudadana inevitablemente implica la enseñanza de temas controversiales. Aunque la educación y entrenamiento de los maestros puede hacer mucho para apoyar a los maestros en esta área, sólo el entrenamiento no es suficiente. Los maes-

tros necesitan saber que tienen el apoyo de las autoridades escolares y de los gobiernos nacionales al abordar tales temas. Es particularmente útil y tranquilizador para los maestros, particularmente para aquellos en sociedades multiculturales y con múltiples creencias de fe, entender que existen estándares y puntos de referencia aprobados internacionalmente, a saber principios de derechos humanos.

6.6 Muchas dificultades pueden surgir de una falla al articular claramente de que se trata la educación ciudadana y lo que se espera que logre. De nuevo, el ejemplo canadiense es válido para muchos:

Hay una falta de claridad concerniente a lo que se espera con precisión del sistema escolar en términos de educación cívica; hay una falta de conocimiento profesional de cómo se aprenden el conocimiento, las destrezas y disposiciones de la ciudadanía, y menos aún de cómo pudieran ser enseñadas y, basado en lo anterior, hay una falta de seguridad acerca de cómo monitorear el progreso. Todo esto coloca a los maestros en la posición de no saber lo que se espera generalmente de la educación ciudadana, siendo aún así vulnerables a las críticas por no lograr conseguir lo que la sociedad en su totalidad no ha sido capaz de articular y para lo cual no está dispuesta a asignar adecuadamente recursos. (Sears et al. 1999: 130)

(Sears et al. 1999: 130)

6.7 Surge otra dificultad cuando los maestros de ciudadanía son aislados en sus escuelas. Es particularmente importante para toda la escuela apoyar el trabajo de los maestros de ciudadanía. Donde no sucede esto, se pone en riesgo toda la empresa de la educación ciudadana. Maestros en los EUA reportaron que 'era difícil enseñar acerca de democracia y de expresar libremente una opinión cuando la atmósfera de la escuela trabajaba en contra de esto. Ellos dijeron que, aunque alentaban a sus estudiantes a expresarse, muchos de sus colegas les decían a los estudiantes que se mantuvieran callados, oyeran y tomaran notas o trabajaran en hojas de ejercicios en sus asientos. Más aún, los estudiantes debían estar callados en los pasillos y se reforzaba una política de 'almuerzos silenciosos' (Hahn, 1999: 593). Este es un claro ejemplo de contradic-

ciones entre el espíritu real de la escuela y los objetivos expuestos de participación ciudadana (Harber, 2004).

- 6.8 Una dificultad en varios países es que los programas de educación de maestros no han mantenido el ritmo con el desarrollo del currículum en las escuelas, lo que deja a los profesores mal preparados para la educación ciudadana (ver por ejemplo, Osler y Vincent, 2002). En el caso de Irlanda, O’Cuanachain ha identificado una falta de educación apropiada a los maestros como una enorme barrera para la implementación efectiva de la educación ciudadana.
- 6.9 Los principales retos a ser abordados cuando se implementa un programa de educación ciudadana son:
- articular claramente de que se trata la educación ciudadana y lo que se espera conseguir
 - asegurar su posición y status en el currículum
 - asegurar que toda la comunidad escolar, incluyendo los padres, apoyen la educación ciudadana
 - crear un clima político a nivel nacional, local y escolar que fomente la educación ciudadana
 - entrenar y apoyar a los maestros para que pueden ayudar a la gente joven a explorar temas políticos
 - tener creado un sistema de inspección o autoevaluación para asegurar que la implementación coincide con las expectativas de la política.

7. ¿Cuáles recursos, apoyo y entrenamiento se requieren para una EC exitosa?

- 7.1 El primer y esencial requerimiento para una educación ciudadana exitosa es un marco de políticas claro. Se necesitan desarrollar políticas a todos los niveles. Al nivel de las organizaciones nacionales tales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Europeo, los gobiernos están de acuerdo en implementar programas de educación ciudadana. Estos compromisos necesitan traducirse en términos nacionales, regionales y locales y también deben ser alimentados a las políticas a nivel de las escuelas. A todos estos niveles, las políticas

y sus importancias necesitan ser reiteradas por ministros, oficiales electos y públicos, oficiales educativos y directores de escuela. Esta articulación puede tomar muchas formas, incluyendo discursos, asistencia y apoyo a eventos tales como el Día Internacional de los Recursos Humanos, declaraciones de misión, artículos en periódicos, cartas a los padres. El tema central es que el apoyo político necesita ser manifiesto y constante.

Las respuestas de la sociedad hacen que sea difícil, a los ojos de muchos maestros de muchos países, averiguar lo que debería ser aprendido en educación cívica, pero los currícula y estándares oficiales pueden producir un consenso. Así, a pesar de mucha discrecionalidad y autonomía por parte de los maestros, la política juega un rol crucial en orientar a los maestros y forjar una base firme para el tema.

(Losito y Mintrop, 2001: 173)

- 7.2 Como un ejemplo de un enfoque estratégico, cuando el programa Descubriendo la Democracia fue introducido en Australia en 1999, el Gobierno Federal destinó alrededor del 60 por ciento de financiamiento directamente a las escuelas y también proporcionó alrededor de un tercio de financiamiento para el desarrollo profesional de los maestros y proporcionó una suma significativa, alrededor del 10 por ciento para el aumento de la toma de conciencia a través de la participación de todos los interesados (Print et al., 1999: 44). La asignación de fondos para fomentar la participación de los interesados es una consideración importante cuando la intención es desarrollar apoyo para una iniciativa nueva a lo largo de toda la sociedad.

- 7.3 Este enfoque también es endorsado en Europa:

Para asegurar que la educación para la ciudadanía democrática pueda ayudar en el reforzamiento de la cohesión social y el desarrollo de una cultura democrática, sería útil:

-involucrar a todos los actores públicos y privados, oficiales y no-gubernamentales, profesionales y voluntarios responsables del diseño, implementación y monitoreo de políticas educativas para la ciudadanía democrática. Por ejemplo, tal asociación po-

dría tener la forma de un cuerpo asesor y consultivo que ayudase a la autoridad responsable en la implementación de dichas políticas.

(Consejo Europeo, 2002)

7.4 Aún cuando exista una política clara, su implementación está en las manos de maestros y éstos requieren considerable apoyo. Los propios maestros identifican tres preocupaciones, a saber: mejores materiales, más entrenamiento en temas, y más tiempo para la instrucción. (Torney-Purta et al., 2001: 14).

75 La disponibilidad de tiempo suficiente en el currículum es un tema de política y prioridades. De manera realista, el estándar europeo actual de 1 a 2 horas por semana probablemente prevalecerá en muchos países, dadas las presiones de las otras exigencias del currículum. Sin embargo, con esta asignación modesta de tiempo, la flexibilidad es particularmente útil para la educación ciudadana. Por ejemplo, organizar un evento de toda la escuela en un tema de ciudadanía puede requerir un bloque de tiempo, tal como medio día escolar. Una visita a un museo o a una instalación cívica puede tomar todo un día.

76 Se requiere el entrenamiento de maestros para todos aquellos a punto de comenzar su carrera y para aquellos que ya estando en su cargo puedan requerir un desarrollo profesional continuo. En Inglaterra, en donde la educación ciudadana fue introducida en 2002, los maestros especializados en ciudadanía han sido entrenados y están ahora ocupando sus cargos. El entrenamiento de maestros para especialistas en ciudadanía requiere firmes conocimientos en los estándares y expectativas de las normativas internacionales, particularmente derechos humanos, y un énfasis en aprendizaje activo y con colaboración (Osler y Starkey, 1996). Este enfoque positivo de promover valores universales será probablemente más exitoso que un enfoque que niega la realidad de opiniones conflictivas. Como concluyeron los autores del estudio IEA: 'Uno no puede formular claramente cómo entrenar maestros si uno está más seguro de lo que ellos deben evitar hacer, en lugar de que es lo que ellos deberían es-

tar haciendo' (Torney-Purta et al., 1999:33). Esta visión es endorsada fuertemente por los Estados Unidos:

Las escuelas de educación deben ayudar a los maestros y administradores a entender la misión democrática y cívica de las escuelas y los primeros principios de nuestros documentos marco... Es imposible modelar libertad democrática y principios constitucionales si uno no sabe cuáles son. Los maestros y administradores también necesitan entender métodos y temas en la enseñanza de educación cívica.

(Corporación Carnegie, 2003: 34)

7.7 Los maestros en entrenamiento también requieren oportunidades para poner en práctica valores democráticos. Un contexto en el cual esta experiencia es particularmente importante es en ayudar a los estudiantes a combatir el racismo y promover tanto unidad como diversidad. Extrayendo de evidencias de una investigación en Holanda (Leeman y Ledoux, 2003), un estudio europeo concluyó que:

El enfoque intercultural requiere de capacidad por parte de los profesores y de hecho de otro personal escolar para reaccionar a clases de estereotipos étnicos o racistas por parte de los alumnos. Inicialmente, esto presupone que los propios maestros son capaces de proteger su propio comportamiento de la influencia de estereotipos culturales y que ellos entonces poseen los argumentos necesarios para discutir estereotipos con sus estudiantes. En resumen, requiere un tipo complejo de destreza que debería adquirirse durante la educación inicial del maestro o en el entrenamiento durante el servicio. Implica no sólo adquirir un cuerpo teórico de conocimiento sino por sobre todo, confrontación con situaciones reales y experiencia práctica

(Eurydice, 2004: 62)

78 Los gobiernos, las ONGs, los propios maestros y editores han producido y diseminado una considerable cantidad de materiales y recursos de aprendizaje para apoyar la educación ciudadana. Muchos están disponibles en Internet y algunos sitios claves están listados en el Apéndice B.

8. Recomendaciones

Para autoridades gubernamentales, nacionales y regionales

- 8.1 Establecer una política que exprese claramente a los ciudadanos comunes el porque de la importancia de la educación ciudadana y cuáles son las escuelas que se espera que participen para promoverla.
- 8.2 Asegurar que el curriculum escolar aborde la diversidad e igualdad de los estudiantes e incorpore una perspectiva global.
- 8.3 Asegurar que se destine el financiamiento adecuado para apoyar escuelas individuales, la educación de los maestros y la participación de todos los involucrados.
- 8.4 Promover la política para que sea comprendida por maestros, padres y la comunidad más amplia
- 8.5 Trabajar con sindicatos de maestros y un rango de comunidades culturales para el desarrollo del material.
- 8.6 Entrenar maestros especialistas en ciudadanía para construir un cuadro de profesionales bien informados y entusiastas.
- 8.7 Apoyar el desarrollo profesional continuo de maestros de otras disciplinas, a los cuales pudiera requerirse que enseñasen ciudadanía.
- 8.8 Asegurar que las metodologías de enseñanza y aprendizaje y la educación de maestros para ciudadanía estén basados en los principios de democracia y derechos humanos, siendo centrales para el diseño e implementación de tales currícula instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- Valorarlos como socios en la educación que ofrece su escuela.
- 8.13 Promover la participación de los padres y trabajar con ellos para asegurar su apoyo y conocimientos de educación ciudadana.
- 8.14 Proveer oportunidades para que los maestros trabajen juntos en el desarrollo de nuevos materiales y metodologías.
- 8.15 Permitir que los profesores emprendan su desarrollo profesional.
- 8.16 Promover en el aula prácticas que sean democráticas y estén basadas en principios humanos.
- 8.17 Desarrollar estructuras que permitan la participación de maestros, personal administrativo y estudiantes en la toma de decisiones escolares.
- 8.18 Evaluar el programa de ciudadanía en su escuela.

Para líderes y administradores escolares

- 8.9 Tomar la iniciativa de promover los derechos humanos y la democracia en su escuela.
- 8.10 Asegurar que los enunciados de la misión de la escuela y otras políticas escolares mantienen y se refieren explícitamente a normas internacionales tales como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- 8.11 Establecer un marco de trabajo para un manejo de conducta que respete los derechos y la dignidad de los estudiantes.
- 8.12 Trabajar con miembros locales del ayuntamiento y con organizaciones voluntarias.

APENDICE A DEMOCRACIA Y DIVERSIDAD: LISTA DE CONTROL DE PRINCIPIOS Y CONCEPTOS			
Principios	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
<p>1.0 ¿Se les enseñan a los estudiantes las complejas relaciones entre unidad y diversidad en sus comunidades locales, la nación y el mundo?</p> <p>1.1 ¿Entienden los estudiantes la naturaleza de la relación entre unidad y diversidad en sus comunidades locales?</p> <p>1.2 ¿Entienden los estudiantes la naturaleza de la relación entre unidad y diversidad en su nación-estado?</p> <p>1.3 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de comparar y contrastar la naturaleza de las relaciones entre unidad y diversidad en diferentes comunidades y naciones-estado a lo largo del mundo?</p> <p>1.4 ¿Discuten los estudiantes las maneras en las cuales sus propios países y otros han definido los criterios para la ciudadanía y se han ocupado de las múltiples identidades de los individuos?</p> <p>1.5 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de considerar las relaciones entre unidad y diversidad en distintos aspectos de la identidad, tales como sexo, raza, grupo étnico, clase social, orientación sexual y religión?</p> <p>2.0 ¿Aprenden los estudiantes las maneras en las cuales las personas en sus comunidades, naciones y regiones son cada vez más conectadas a los cambios económicos, políticos, culturales, ambientales, y tecnológicos que están teniendo lugar a lo largo del planeta?</p> <p>2.1 ¿Ofrece el currículum múltiples ejemplos de interconexión global, demostrando cómo los eventos en una nación-estado pueden producir un efecto dominó a lo largo del planeta?</p> <p>2.2 ¿Entienden los estudiantes la dinámica y naturaleza continuamente cambiante de la globalización, a medida que se ve influenciada por la tecnología, conflictos, alianzas, enfermedades y cambios ambientales?</p> <p>2.3 ¿Ayudan los maestros a que los estudiantes entiendan la interconexión global comparando prácticas locales en diferentes regiones y conectando eventos locales con fenómenos globales?</p> <p>2.4 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de discutir el poder de las alianzas internacionales para efectuar cambios y aprenden acerca del trabajo de distintos actores internacionales?</p> <p>2.5 ¿Reconoce el currículum formal o informal la importancia del poder político, económico y militar en los asuntos mundiales?</p> <p>3.0 ¿Apuntala la enseñanza de recursos humanos los cursos y programas de educación ciudadana?</p> <p>3.1 ¿Aumentan los cursos y programas el entendimiento de los conceptos, bases y prácticas de derechos humanos?</p>			

Principios	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
3.2 ¿Explican los cursos cómo los conceptos de derechos humanos ofrecen un conjunto de valores compartidos que es particularmente importante para diversas sociedades multiculturales?			
3.3 ¿Se introducen en los cursos los principales documentos internacionales de derechos humanos tales como los Estatutos de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)?			
3.4 ¿Ayudan los cursos a que los maestros examinen sus prácticas profesionales en relación con las provisiones de la CDN, así como a los niveles de la escuela, comunidad local y nación-estado?			
3.5 ¿Pueden los maestros distinguir entre los derechos de los niños de protección, provisión, y participación?			
3.6 ¿Entienden los maestros cómo aborda la CDN las identidades de los niños, incluyendo las identidades de minorías e inmigrantes?			
3.7 ¿Están los maestros familiarizados con las formas en que la CDN aborda temas de patriotismo y cosmopolitanismo?			
3.8 ¿Entienden los maestros que los derechos humanos son raramente absolutos, pero ofrecen un marco de trabajo en el cual pueden examinarse conflictos y dilemas morales?			
4.0 ¿A los estudiantes se les enseñan conocimientos acerca de democracia e instituciones democráticas y se les dan oportunidades en las cuales puedan practicar la democracia?			
4.1 ¿A los estudiantes se les enseña historia de la democracia en sus múltiples formas, los obstáculos para las democracias y las luchas de la gente para ganar derechos iguales e inclusión?			
4.2 ¿Se involucran los estudiantes en estudios comparativos de gobiernos, movimientos de derechos civiles, y documentos democráticos a lo largo del mundo?			
4.3 ¿Están los estudiantes involucrados en la toma de decisiones en sus vidas escolares, deliberando alrededor de las diferencias en discusiones cara a cara?			
4.4 ¿Aprenden los estudiantes acerca de las condiciones óptimas para la deliberación, que llevan a la formación de grupos supraordinados que encuentran soluciones a problemas compartidos?			
4.5 ¿Le prestan los maestros suficiente atención al contenido, pedagogía y clima, cuando introducen en sus aulas temas controversiales?			
4.6 ¿Ceden los maestros parte de su autoridad para brindar espacio para que los estudiantes asuman la toma de decisiones en temas importantes para ellos?			

Conceptos	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
<p>1. Democracia 1.0 ¿Desarrollan los estudiantes un entendimiento profundo del significado de democracia y lo que significa ser un ciudadano en una sociedad democrática?</p> <p>1.1 ¿Pueden los estudiantes articular las diferencias entre democracia política y cultural?</p> <p>1.2 ¿Son los estudiantes animados a discutir la concepción amplia de relaciones democráticas y las condiciones en las cuales tales relaciones son posibles?</p> <p>1.3 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de discutir los retos y amenazas a las sociedades y relaciones democráticas?</p> <p>1.4 ¿Exploran los estudiantes lo que significa ser un ciudadano considerado en una sociedad democrática?</p> <p>1.5 ¿Tienen los estudiantes oportunidades para practicar el ser ciudadanos considerados y relacionarse democráticamente tanto dentro como fuera del salón de clases?</p> <p>2. Diversidad 2.0 ¿Se reconoce explícitamente en el currículum formal e informal la diversidad de culturas y grupos dentro de todas las sociedades multiculturales?</p> <p>2.1 ¿Estudian los alumnos la diversidad dentro de sus propias comunidades, nación-estado y a lo largo del globo?</p> <p>2.2 ¿Se les enseña a los estudiantes la historia de las interacciones y mezclas entre diferentes grupos, y los temas que rodean el contacto entre grupos?</p> <p>2.3 ¿Son los estudiantes capaces de articular el valor de la diversidad y la riqueza de perspectivas que trae consigo?</p> <p>2.4 ¿Están los estudiantes concientes de los retos que puede traer la diversidad, especialmente cuando hay una diferencia de poder entre grupos o cuando los grupos deben competir por recursos limitados?</p> <p>2.5 ¿Entienden los estudiantes que históricamente las sociedades han tendido a marginar las diferencias y que ha habido en las últimas décadas movimientos para reclamar y valorar la diversidad que fue históricamente excluida o ignorada?</p> <p>3. Globalización 3.0 ¿Desarrollan los estudiantes una comprensión de la globalización que abarque su historia, las múltiples dimensiones y situaciones de la globalización, así como los complejos resultados de la globalización?</p> <p>3.1 ¿Entienden los estudiantes sus conexiones con las personas alrededor del mundo?</p> <p>3.2 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de considerar tanto los resultados positivos como los negativos de la globalización?</p>			

Conceptos	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
3.3 ¿Pueden los estudiantes explicar las razones para el aumento de la globalización?			
3.4 ¿Pueden los estudiantes identificar cómo los contextos locales afectan los resultados de la globalización?			
3.5 ¿Pueden los estudiantes describir el desarrollo y cambios de la globalización a lo largo del tiempo y el espacio?			
3.6 ¿Entienden los estudiantes las dimensiones políticas, culturales, tecnológicas, ambientales y económicas de la globalización?			
3.7 ¿Pueden los estudiantes explicar por qué la gente a lo largo del planeta puede temer, resentir, retar u apoyar muchos de los resultados de la globalización?			
4. Desarrollo Sostenible			
4.0 ¿Es la necesidad para el desarrollo sostenible una parte explícita del currículum?			
4.1 ¿Pueden los estudiantes identificar las maneras en las cuales muchas de las actuales formas de desarrollo que se están dando a cabo alrededor del mundo no son sostenibles?			
4.2 ¿Se les enseña a los estudiantes la urgencia que rodea a los venideros problemas ambientales que enfrentan los humanos en aras de un desarrollo no-sostenible, como lo son la inminente escasez de agua o la reducción gradual de la biodiversidad?			
4.3 ¿Entienden los estudiantes cómo la disparidad de desarrollo entre el norte global y el sur global está conectada con los derechos humanos, el poder y la desigualdad global?			
4.4 ¿Entablan los estudiantes discusiones y debates acerca de posibles soluciones y cambios que haría que el desarrollo en sus propias naciones fuera más sostenible?			
5. Imperio, Imperialismo, y Poder			
5.0 ¿Están los estudiantes lidiando con cómo las relaciones entre naciones pueden ser más democráticas y equitativas discutiendo los conceptos de imperialismo y poder?			
5.1 ¿Tiene los estudiantes oportunidades de discutir cómo se ejerce el poder en salones de clase, escuela y comunidades?			
5.2 ¿Entienden los estudiantes que hay muchos tipos diferentes de poder?			
5.3 ¿Ayuda el currículum a que los estudiantes piensen en las muchas formas en las cuales están vinculados poder y conocimiento?			
5.4 ¿Entienden los maestros por qué el poder es con frecuencia ilusorio, complejo, y limitado?			
5.5 ¿Entienden los maestros por qué la habilidad de ejercer poder es fluida?			

Conceptos	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
5.6 ¿Aprenden los estudiantes acerca de las distintas formas de imperialismo tanto a lo largo de la historia como en el mundo contemporáneo?			
5.7 ¿Aprenden los estudiantes el rol del poder en la propagación del imperialismo?			
5.8 ¿Aprenden los estudiantes cómo el imperialismo afecta las relaciones sociales tanto para aquellos dentro de un país colonial como entre el colonizador y los colonizados?			
5.9 ¿Aprenden los estudiantes acerca de la influencia del imperialismo en las culturas?			
5.10 ¿Aprenden los estudiantes acerca del rol que juegan los medios en mantener el imperialismo?			
5.11 ¿Aprenden los estudiantes cómo el imperialismo ha moldeado la migración global?			
6. Prejuicio, Discriminación, y Racismo			
6.0 ¿Ayuda el currículum a que los estudiantes entiendan la naturaleza del prejuicio, la discriminación, y el racismo, y cómo operan a los niveles interpersonales, intergrupales, e institucionales?			
6.1 ¿Tienen los estudiantes oportunidades para hablar abiertamente acerca de sus propias experiencias con el racismo y otras formas de discriminación, tales como el sexismo?			
6.2 ¿Son los estudiantes capaces de articular las diferentes formas – tanto estructurales (institucionales) e interpersonales — que toma el prejuicio y la discriminación en su sociedad?			
6.3 ¿Entienden los estudiantes las complejas conexiones entre racismo, imperialismo, y poder? (Ver Concepto 3)			
6.4 ¿Entienden los estudiantes que la raza es una construcción social con consecuencias significativas?			
6.5 ¿Se les enseña a los estudiantes acerca de la historia del racismo científico?			
6.6 ¿Están los estudiantes concientes de cómo el racismo ha sido utilizado por grupos dominantes para justificar la explotación y denigración de los grupos victimizados?			
6.7 ¿Se les enseña a los estudiantes acerca de las maneras en las cuales el racismo se cruza con otras formas de discriminación, tales como clase, sexo, orientación sexual, y religión?			
7. Migración			
7.0 ¿Entienden los estudiantes la historia y las fuerzas que generan el movimiento de personas?			
7.1 ¿Se les ayuda a los estudiantes a entender las complejas conexiones entre migración y globalización?			

Conceptos	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
7.2 ¿Entienden los estudiantes las distintas fuerzas de atracción y repulsión que llevan a las personas a dejar a sus países de origen?			
7.3 ¿Tienen los estudiantes la oportunidad de explorar los asuntos legales y de derechos humanos que son importantes para el movimiento de personas?			
7.4 ¿Entienden los estudiantes que la gente encuentra diferentes grados de aceptación o rechazo de los países que la reciben y que ésto es un factor importante en la adaptación de la gente a nuevas sociedades?			
7.5 ¿Discuten los estudiantes los aspectos negativos y positivos del movimiento de personas desde la perspectiva tanto de la nación que recibe como de la que envía?			
7.6 ¿Entienden los estudiantes cómo el aumento en el movimiento de gente de aquí para allá entre países está desafiando los tradicionales conceptos de ciudadanía e identidad nacional?			
7.7 ¿Entienden los maestros cómo el movimiento de gente puede directamente influenciar a sus alumnos y aulas?			
7.8 ¿Se relacionan los maestros con los estudiantes inmigrantes de maneras culturalmente sensibles?			
8. Identidad/Diversidad			
8.0 ¿Nutre el currículum un entendimiento de la multiplicidad, fluidez, y contextualidad de identidades?			
8.1 ¿Reflexionan los estudiantes sobre las diferencias y tensiones entre identidades atribuidas e impuestas, especialmente a la luz de las relaciones desiguales de poder entre grupos y la resistencia y agencia con las cuales pueden responder los grupos?			
8.2 ¿Están los estudiantes conscientes de la tensión entre el objetivo del estado de una identidad nacional monolítica y los deseos de los subgrupos para afirmar diversas identidades?			
8.3 ¿Entienden los estudiantes la importancia del reconocimiento (no subordinación) de las diversas identidades en una sociedad democrática?			
9. Perspectivas Múltiples			
9.0 ¿Examinan los estudiantes un rango de perspectivas en conceptos y temas?			
9.1 ¿Ayudan los maestros a que los estudiantes desarrollen las destrezas necesarias para navegar y valorar los a veces conflictivos puntos de vista presentados por el currículum?			
9.2 ¿Entienden los estudiantes las limitaciones de tener sólo una perspectiva en los temas y los beneficios de múltiples perspectivas?			
9.3 ¿Ofrece el currículum perspectivas globales en los temas?			

Conceptos	Escala		
	Poco	Algo	Mucho
9.4 ¿Intentan los estudiantes la difícil pero crucial tarea de revisar argumentos e intereses en conflicto para desarrollar una visión matizada de temas de preocupación global?			
9.5 ¿Presenta el currículum temas de preocupación global de una forma tal que incluya las voces de grupos menos poderosos sin presentar sus perspectivas de una manera demasiado determinista o estereotipada?			
9.6 ¿Desarrollan los estudiantes estrategias y destrezas para ocuparse de perspectivas diversas que pueden diferir de la propia?			
9.7 ¿Entienden los estudiantes que el conocimiento refleja los intereses, tendencias culturales, poder, posiciones e historias de individuos y grupos?			
9.8 ¿Pueden los estudiantes articular temas de tal forma que eviten tanto el centrarse étnicamente como la relatividad cultural?			
10. Patriotismo y Cosmopolitanismo			
10.0 ¿Desarrollan los estudiantes un entendimiento rico y complejo de patriotismo y cosmopolitanismo?			
10.1 ¿Pueden los estudiantes articular las principales tensiones entre patriotismo y cosmopolitanismo y cómo pueden aminorarse dichas tensiones?			
10.2 ¿Entienden los estudiantes las diferencias entre patriotismo crítico y nacionalismo intolerante o centrismo étnico?			
10.3 ¿Se involucran los estudiantes en debates abiertos y honestos acerca de sus propias identidades y lealtades como patriotas y cosmopolitas?			
10.4 ¿Están los estudiantes aprendiendo acerca de casos en la historia que sirvan como ejemplo de patriotismo no-reflexivo que cuando llevado a los extremos llevó a eventos tales como imperia- lismo y guerra?			
10.5 ¿Pueden los estudiantes hacer conexiones entre cosmopolita- nismo, interconexión global y desarrollo sostenible?			

APENDICE B**RECURSOS DISPONIBLES EN LA INTERNET PARA
LOS MAESTROS DE CIUDADANÍA****Organizaciones inter-gubernamentales e instrumentos de derechos humanos**

Consejo Europeo: Educación para la Ciudadanía Democrática
http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/E.D.C/

Oficina Internacional de Educación (UNESCO)
<http://www.ibe.unesco.org/>

Instituto Internacional de Planificación Educativa (UNESCO)
<http://www.unesco.org/iiep/>

NU Década para la Educación de Derechos Humanos
<http://www.unhchr.ch/education/main.htm>

UNESCO
<http://portal.unesco.org/education/en/>

UNICEF. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>

Declaración Universal de Derechos Humanos
<http://www.udhr.org/UDHR/default.htm>

Instituto de Política Mundial. El sitio contiene instrumentos importantes de derechos humanos incluyendo una sección en la Declaración de Derechos Interamericana y el Protocolo de San Salvador
<http://www.worldpolicy.org/globalrights/ihrindex.html>

Programa Mundial para EDH 2005 – 2014
<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/ga59/educationI.doc>

Reportes y estudios de investigación

Estudio europeo sobre las Políticas para la Educación para la Ciudadanía Democrática (ECD)
http://www.coe.int/T/e/Cultural_Cooperation/Education/E.D.C/Documents_and_publications/By_Subject/Policies/084_All_European_Study.asp#TopOfPage
Ciudadanía – hecha en Europa: vivir juntos comienza en la escuela. Reporte para la presidencia holandesa de la UE.
<http://eu2004.minocw.nl/docs/en/citizenship.pdf>

Reporte de la Misión Cívica de las Escuelas. Corporación Carnegie y CIRCLE
<http://www.civicmissionofschools.org/>

Reporte Crick (Inglaterra) Educación para la Ciudadanía y Enseñanza de la Democracia en las Escuelas. Reporte final del grupo asesor en ciudadanía (1998)
http://www.qca.org.uk/ages3-14/downloads/crick_report_1998.pdf

Educación y Ciudadanía activa en la Unión Europea
http://europa.eu.int/comm/education/archive/citizen/citiz_en.html

Continúa en la próxima página

Educación y Ciudadanía activa en la Unión Europea: acceso a todos los estudios
http://europa.eu.int/comm/education/archive/citizen/index_en.html

Red de información Eurydice acerca de la educación en Europa
http://www.eurydice.org/accueil_menu/en/frameset_menu.html

Estudio IEA de educación cívica
<http://www.wam.umd.edu/~iea/>

Integrando a los Niños Inmigrantes a las Escuela en Europa
<http://www.eurydice.org/Documents/Mig/en/FrameSet.htm>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<http://www.IIHR.ed.cr/>

Manual para promover la Ciudadanía Europea Activa: estudio por la Asociación Europea de Maestros. Contiene ejemplos de proyectos.
http://www.aede.org/citeuract/citeuract_en.doc

Fundación Nacional para la Investigación Educativa (Reino Unido): estudios de educación ciudadana
<http://www.nfer.ac.uk/research/citizenship.asp>

Programas de estudio y currícula de ciudadanía y cívica

Sitio en Internet canadiense para información acerca los currícula cívicos en todas las provincias
<http://www.civicschannel.com/indexc.php>
 Casos de estudio de educación ciudadana para edades 16 – 19
<http://www.qca.org.uk/7043.html>

Sitio en Internet de ciudadanía de la ACC, Inglaterra (incluye enlaces al currículum nacional y algunos recursos)
<http://www.qca.org.uk/citizenship/>

Esquemas de Trabajo para la Ciudadanía de DED y ACC
<http://www.standards.dfes.gov.uk/schemes2/citizenship/>

Sitio en Internet del Currículum nacional de Inglaterra (también ofrece recursos para ciudadanía)
<http://www.nc.uk.net/home.html>

Educación ciudadana para maestros
<http://www.citized.info/>

Educación para la diversidad para maestros
<http://www.multiverse.ac.uk/index.aspx?menuId=583>

Recursos para maestros de ciudadanía

Asociación para la Enseñanza de Ciudadanía (ACT)
www.teachingcitizenship.org.uk

BBC Newsround. Incluye planes de lecciones y recursos
<http://news.bbc.co.uk/cbbcnews/hi/teachers/default.stm>

Otro sitio en la Internet de la BBC con recursos en ciudadanía para alumnos y maestros
<http://www.bbc.co.uk/schools/citizenx/>

Sitio del Consejo Británico para promover el enlace internacional entre escuelas
<http://www.wotw.org.uk/>

Biblioteca británica
<http://21citizen.co.uk/live/citizenship/>

Sitio en Internet de la Red de Información de Derechos de los Niños
<http://www.crin.org/>

Fundación Ciudadana
<http://www.citfou.org.uk/>
Sitio en Internet de la Ciudadanía DED para Inglaterra
<http://www.dfes.gov.uk/citizenship/index.cfm>

Descubriendo la democracia. Proyecto australiano con materiales
<http://www.curriculum.edu.au/democracy/teachciv.htm>

Sitio en Internet de Global Dimension con muchas revisiones de recursos
<http://www.globaldimension.org>

Instituto para la Ciudadanía
<http://www.citizen.org.uk/>

Fundación Nuffield del proyecto en el Reino Unido en educación ciudadana en secundaria. Casos de estudio
<http://www.nuffieldcurriculumcentre.org/go/minisite/SecondaryCitizenship/Introduction>

Questia biblioteca en-línea con recursos para maestros acerca de la enseñanza de ciudadanía
<http://www.questia.com/Index.jsp>

Sitio en la Internet patrocinado por el gobierno del Reino Unido con planes de lecciones y revisión de recursos
<http://www.teachernet.gov.uk/TeachingandLearning/resourcematerials/Resources/>

Sitio en la Internet de las NU para maestros y alumnos

Sitios en Internet de educación cívica en los USA

Centro para la Educación Cívica
<http://www.civiced.org/index.php>

Estudios de investigación financiados por CIRCLE
http://www.civicyouth.org/grants/past/hs_civic.htm

Organizaciones de educación cívica

<http://www.apsanet.org/Cennet/organizations/index.cfm>

Proyectos de educación cívica apoyados por NCSS. Recursos y enlaces

<http://www.farmers.com/FarmComm/AmericanPromise/>

Alianza Nacional para la Educación Cívica

<http://www.cived.net/>

Consejo Nacional para los Estudios Sociales

Includes teacher standards for civic education. (US focused)

<http://www.ncss.org/>

Sitios en Internet para gente joven

Sitio en Internet de apoyo cristiano

<http://www.globalgang.org.uk/>

Proyecto 540. Proyecto de EUA para estudiantes de secundaria

<http://www.project540.org/>

Oficina Organizativa de Centros de Estudiantes de Escuelas Europeas (OOCEE)

<http://www.obessu.org/>

Sitio en Internet de voces de la juventud de UNICEF

<http://www.unicef.org/voy/>

Sitio en Internet el Banco Mundial para la gente joven

Organizaciones No-gubernamentales con materiales para maestros

Capítulo 88

<http://www.citizen21.org.uk/index.html>

Comisión para la Igualdad Racial

<http://www.cre.gov.uk/>

Portal de la Asociación para el Desarrollo de la Educación

<http://www.citizenship-global.org.uk>

Asociación para el Desarrollo de la Educación y Centro de Recursos, Japón

<http://www.dear.or.jp>

Asociación para la Educación en Derechos Humanos

<http://www.hrea.org/>

Sitio en la Internet para los maestros de educación Oxfam

<http://www.oxfam.org.uk/coolplanet/teachers/index.htm>

Politeia: Portal europeo con un alcance global. Los enlaces son especialmente amplios.

<http://www.politeia.net/7>

Fundación Runnymede

<http://www.runnymedetrust.org/>

Save the Children UK

<http://www.savethechildren.org.uk/>

Comité para la UNICEF del Reino Unido: Teacherzone

<http://www.unicef.org.uk/tz/index.asp>

Asociación de las Naciones Unidas Reino Unido

<http://www.una-uk.org/citizenship/citizenshipconts.html>

Centros universitarios de investigación

Centro para la Educación Ciudadana y de Derechos Humanos, Universidad de Leeds. (Recursos a la venta y enlaces cuidadosamente seleccionados)

<http://www.education.leeds.ac.uk/research/cchre/>

Centro para los Estudios de Ciudadanía en Educación, Universidad de Leicester (brinda un útil portal con enlaces)

<http://www.le.ac.uk/se/centres/citizenship>

Centro para la Educación Multicultural, Universidad de Washington

<http://depts.washington.edu/centerme/home.htm>

Centro para la Información & Investigación en Aprendizaje & Compromiso Cívico en la Universidad de Maryland

http://www.civicyouth.org/staff_advisory/index.htm

Centro de Derechos Humanos, Universidad de Minnesota

<http://www.hrusa.org/>

Centro UNESCO, Universidad de Ulster

<http://www.ulst.ac.uk/faculty/shse/unesco/>

APENDICE C

HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN PARA LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Currículum

Variables

- a. Incorporación en el documento oficial que dirige los objetivos y contenidos del currículum
- b. Incorporación de los contenidos en los programas de estudio
- c. Incorporación de los contenidos en los libros de texto

Indicadores: referencias explícitas en el contenido a:

- 1. derechos humanos y garantías constitucionales
- 2. justicia, instituciones del estado y el gobierno de la ley
- 3. democracia, derechos de votación, elecciones, pluralismo político e ideológico
- 4. educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia, entendimiento internacional)

Perspectivas a través del currículum

Variables

Igualdad de sexo

Indicadores

- 1. resaltada en documentos oficiales, programas de curso, libros de texto
- 2. uso apropiado del lenguaje usado en los libros de texto
- 3. ilustraciones en los libros de texto muestran a mujeres en roles positivos
- 4. número de ilustraciones de mujeres y hombres en los libros de texto

Diversidad étnica

- 1. resaltada en documentos oficiales, programas de curso, libros de texto
- 2. ilustraciones en los libros de texto muestran a personas indígenas en roles positivos
- 3. presencia de personas indígenas en ilustraciones en los libros de texto
- 4. provisión de bibliografía en temas interculturales y bilingüismo

Interacción entre la sociedad civil y el estado

- 1. Rol dado a la sociedad civil en el proceso de preparación del currículum
- 2. Los programas de curso y los libros de texto incluyen reconocimiento a las ONGs, valorando sus conocimientos y la participación de la sociedad civil en el gobierno y actividades voluntarias

(Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2003: 17-18)

Bibliografía

- Ahonen, S. and Virta, A. (1999) Toward a dynamic view of society: *civic education in Finland*, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds) *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Audigier, F. (2000) *Basic Concepts and core competencies for education for democratic citizenship* (DGIV/EDU/CIT (2000) 23). Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Banks, J. A. (ed) (2004) *Diversity and Citizenship Education: global perspectives*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Banks, J. A., Banks, C. A., M., Cortes, C. E., Hahn, C., Merryfield, M., Moodley, K. A., Murphy-Shigematsu, S., Osler, A., Park, C. and Parker, W. C. (2005) *Democracy and Diversity: principles and concepts for educating citizens in a global age*. Seattle, WA: Centro para la Educación Multicultural, Universidad de Washington.
- Birzea, C. (2003) *EDC Policies in Europe: a synthesis*. Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Birzea, C. (2004), *Education for Democratic Citizenship Activities 2001-2004: all-European study on EDC policies*. Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Brown, M. and Popovici, R. (2005) *Human Rights Education in Romania: developing a textbook*, in A. Osler and H. Starkey (eds), *Citizenship and Language Learning: international perspectives*. Stoke on Trent: Trentham.
- Byram, M., Gribkova, B. and Starkey, H. (2002) *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching: a practical introduction for teachers*. Estrasburgo: Consejo Europeo, División de Políticas para Idiomas.
- Byron, I. and Rozemeijer, S. (2001), *Final report of the Sub-Regional Seminar on Curriculum Development for Learning to Live Together: the Caribbean sub-region, Havana, Cuba, 15-18 May 2001*. Ginebra: Oficina Internacional de Educación.
- Carnegie Corporation of New York and CIRCLE (2003) *The Civic Mission of Schools*. New York: Corporación Carnegie de Nueva York y Centro de Información e Investigación en Aprendizaje y Compromiso Cívico CIRCLE.
- Castles, S. (2004) *Migration, citizenship and education*, in: J. A. Banks (ed) *Diversity and Citizenship Education: global perspectives*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cogan, J. J. and Derricott, R. (1998) *Citizenship for the 21st Century: an international perspective on education*. Londres: Kogan Page.
- Cogan, J. J. and Morris, P. (2001) *The development of civics values: an overview*, *International Journal of Educational Research*, 35: 1 - 9.
- Council of Europe (1985) *Recommendation No. R(85)7 of the Committee of Ministers to Member States on Teaching and Learning about Human Rights in Schools*. Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Council of Europe (2000), *Project on 'Education for Democratic Citizenship': Resolution adopted by the Council of Europe Ministers of Education at their 20th session, Cracow, Poland, 15 - 17 October 2000* (DGIV/EDU/CIT (2000) 40). Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Dadzie, S. (2003) *Trial and Error: learning about racism through citizenship education*. Londres: Departamento para la Educación y Destrezas (DED).
- Davies, L. and Kirkpatrick, G. (2000) *The EURI-DEM Project: a review of pupil democracy in Europe*. Londres: Alianza de los Derechos de los Niños para Inglaterra.
- Debarbieux, E. (1999), *La violence en milieu scolaire T.1 Etat des lieux*. (2nd ed). Paris: ESF.
- Elbers, F. and Tibbitts, F. (1997) *The Human Rights Education Resource Book: an international source for human rights educators*. Amsterdam: Netherlands Helsinki Committee.
- European Commission (1997) *Education and Active Citizenship in the European Union*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. Bruselas: Eurydice.
- Gobierno de Chile Ministerio de Educación (2004) *Educación Cívica y el ejercicio de la ciudadanía: Los estudiantes chilenos en el Estudio Internacional de Educación Cívica*. Santiago: Md E Unidad de Currículum y Evaluación.
- Gobierno de Suecia (2001) *National Action Plan to Combat Racism, Xenophobia, Homophobia and Discrimination*. Stockholm: Written Government Communication 2000/01:59.

- Gran Bretaña. Qualifications and Curriculum Authority (QCA) (1998) *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. London: QCA.
- Gran Bretaña. Qualifications and Curriculum Authority (QCA) and Department for Education and Skills (DfES) (2001) *Citizenship: a scheme of work for key stage 3*. London: QCA.
- Gran Bretaña. Office for Standards in Education (OFSTED) (2002) *Inspecting Citizenship 11-16: with guidance on self-evaluation*. London: OFSTED.
- Gran Bretaña. Qualifications and Curriculum Authority (QCA) and Department for Education and Skills (DfES) (2002) *Citizenship: a scheme of work for key stage 4*. London: QCA.
- Green, D. (2005) Preface, in: A. Osler and H. Starkey (eds) *Citizenship and Language Learning: international perspectives*. Stoke-on-Trent: Trentham.
- Griffin, C. (1993), *Representations of Youth: the study of youth and adolescence in Britain and America*. Cambridge: Polity Press.
- Hahn, C. L. (1998) *Becoming Political: comparative perspectives on citizenship education*. New York: State University of New York Press.
- Hahn, C. (1999) Challenges to civic education in the United States, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds) *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Hahn, C. (2005) Diversity and human rights learning in England and the United States, in: A. Osler (ed) *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies*. Stoke-on Trent: Trentham.
- Harber, C. (2004) *Schooling as Violence: how schools harm pupils and societies*. London: RoutledgeFalmer.
- Händle, C., Oesterreich, D. and Trommer, L. (1999) Concepts of civic education in Germany based on a survey of expert opinion, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds), *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Hudson, A. (2005) Citizenship education and students' identities: a school-based action research project, in: A. Osler (ed), *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies*. Stoke-on Trent: Trentham.
- Ichilov, O. (2003) Education and citizenship in a changing world, in: D. Sears, L. Huddy and R. Jervis (eds) *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Inter-American Institute of Human Rights (IHR) (2003) *II Inter-American Report on Human Rights Education: development of school curricula and text books*. San José: IHR.
- Kerr, D. (1999) *Citizenship Education: an international comparison*. Slough: Fundación Nacional para la Investigación Educativa.
- Leeman, Y. and Ledoux, G. (2003) *Preparing teachers for intercultural education*, *Teaching Education*, 14: 281-283.
- Liu, M. (2001) The development of civic values: case study of Taiwan, *International Journal of Educational Research*, 35: 45-60.
- Losito, B. and Mintrop, H. (2001) *The teaching of civic education*, in: J. V. Torney-Purta, Lehmann, R., Oswald, H. and Schulz, W. (ed), *Citizenship and education in twenty-eight countries: civic knowledge and engagement at age fourteen*. (pp. 157 - 173). Amsterdam: Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo.
- Macedo, S. (2000), *Diversity and Distrust: civic education in a multicultural democracy*. Cambridge, Mass. and London: Harvard UP.
- Martinetti, F. (1999) *Enjeux civiques: éducation civique collègue classeur + cédérom*. Nice: CRDP de Nice.
- Mintrop, H. (2003) The old and new face of civic education: expert, teacher and student views, *European Educational Research Journal*, 2: 446-460.
- Murphy-Shigematsu, S. (2004) Expanding the borders of the nation: ethnic diversity and civic education in Japan, in: J. Banks (ed), *Diversity and Citizenship Education: global perspectives*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Niemi, R. G. and Junn, J. (1998) *Civic Education: what makes students learn*. New Haven, Conn. and London: Yale University Press.
- Nussbaum, M. C. and Cohen, J. (1996) *For Love*

- of Country : debating the limits of patriotism.* Boston: Beacon Press.
- O’Cuanachain, C. (2005) Citizenship education in the Republic of Ireland, in: A. Osler (ed) *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies.* Stoke-on-Trent: Trentham.
- O’Shea, K. (2002) *Education for Democratic Citizenship :policies and regulatory frameworks: International seminar, Strasbourg, 6 and 7 December 2001: seminar report.* Estrasbourg: Consejo Europeo.
- Olssen, M., Codd, J. and O’Neill, A.-M. (2004) *Education Policy: globalization, citizenship and democracy.* London: Sage.
- Ontario Ministry of Education and Training, (1995) *The Common Curriculum: Policies and Outcomes Grades 1-9.* Toronto: Ministerio de Educación y Entrenamiento de Ontario.
- Organization of American States (1988) *American Convention On Human Rights In The Area Of Economic, Social And Cultural Rights, Protocol Of San Salvador.* San Salvador, El Salvador.
- Osborne, K. (1996) Education is the best national insurance: citizenship education in Canadian schools: past and present, *Canadian and International Education*, 25: 31 - 58.
- Osler, A. (1997) *The Contribution of Community Action Programmes in the Field of Education, Training and Youth to the Development of Citizenship with a European Dimension: final synthesis report.* Birmingham: Escuela de Educación, Universidad de Birmingham.
- Osler, A. (2000) *Citizenship and Democracy in schools :diversity, identity, equality.* Stoke on Trent: Trentham.
- Osler, A. (2005a) Education for democratic citizenship: new challenges in a globalized world, in: A. Osler and H. Starkey (eds) *Citizenship and Language Learning: international perspectives.* Stoke-on-Trent: Trentham.
- Osler, A. (ed) (2005b) *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies.* Stoke-on-Trent: Trentham.
- Osler, A. and Morrison, M. (2000), *Inspecting Schools for Racial Equality: OFSTED’s strengths and weaknesses.* Stoke-on-Trent: Trentham, for the Commission for Racial Equality.
- Osler, A. and Starkey, H. (1996) *Teacher Education and Human Rights.* London: Fulton.
- Osler, A. and Starkey, H. (2002) Education for citizenship: mainstreaming the fight against racism? *European Journal of Education*, 37 (2): 43-159
- Osler, A. and Starkey, H. (2005a) *Changing Citizenship: democracy and inclusion in education.* Maidenhead: Open University Press.
- Osler, A. and Starkey, H. (eds) (2005b) *Citizenship and Language Learning: international perspectives.* Stoke-on-Trent: Trentham.
- Osler, A. and Starkey, H. (2005c) Violence in schools and representations of young people: a critique of government policies in France and England, *Oxford Review of Education*, 31 (2)
- Osler, A. and Starkey, H. (2005d), Citizenship education and cultural diversity in France and England, in J. Demaine (ed), *Citizenship and Political Education Today* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Osler, A. and Vincent, K. (2002), *Citizenship and the Challenge of Global Education.* Stoke on Trent: Trentham.
- Osler, A. and Vincent, K. (2003) *Girls and Exclusion: rethinking the agenda.* London: RoutledgeFalmer.
- Otsu, K. (2001) Civics education in transition: the case of Japan, *International Journal of Educational Research*, 35: 29-44.
- Park, H. C. (2001) Education for democratic citizenship in Korea: effects of non-governmental organisations on citizenship education for adults, *Journal of Adult and Continuing Education (Tohoku University, Japan)*, 4: 121-137.
- Parker, W. C. (2003), *Teaching Democracy: unity and diversity in public life.* New York: Teachers College Press.
- Patrick, J. and Hoge, J. (1990) Teaching government, civics and law, in: J. Shaver (ed), *Handbook of Research on Social Studies Teaching and Learning* (pp. 427-436). New York: Macmillan.
- Pentilla, T. (2005) Intercultural learning: connecting young citizens through communications technology, in: A. Osler and H. Starkey (eds) *Citizenship and Language Learning: international perspectives.* Stoke-on-Trent: Trentham.
- Pettersson, T. (2003) *Basic Values and Civic Educa-*

- tion: a comparative analysis of adolescent orientations towards gender equality and good citizenship. Centro para la Investigación Multiétnica, Universidad de Uppsala.
- Print, M., Kennedy, K. and Hughes, J. (1999) Reconstructing civic and citizenship education in Australia, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds) *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Reilly, J., Niens, U. and McLaughlin, R. (2005) Education for a Bill of Rights in Northern Ireland, in A. Osler (ed) *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies*. Stoke-on-Trent: Trentham.
- Rueda, A. R. (1999) Education for democracy in Columbia, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds) *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Rutter, J. (2005) Understanding the alien in our midst: using citizenship education to challenge popular discourses about refugees, in: A. Osler (ed), *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies*. Stoke-on-Trent: Trentham.
- Sears, A. and Hughes, A. (1996) Citizenship education and current educational reform, *Canadian Journal of Education*, 21: 123 - 142.
- Sears, A., Clarke, G. and Hughes, A. (1999) Canadian citizenship education: the pluralist ideal and citizenship education for a post-modern state, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds), *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Starkey, H. (2002a) *Democratic Citizenship, Languages, Diversity and Human Rights*. Estrasburgo: Consejo Europeo, División de Políticas de Idiomas.
- Starkey, H. (2002b) Language teaching, citizenship, human rights and intercultural education, in A. Swarbrick (ed), *Modern Foreign Languages in Secondary Schools* London: RoutledgeFalmer.
- Starkey, H. (2005) Education for democratic citizenship and language teaching, in: A. Osler and H. Starkey (eds) *Citizenship and Language Learning: international perspectives*. Stoke-on-Trent: Trentham.
- Starkey, H. and Osler, A. (2003) Language teaching for cosmopolitan citizenship, in K. Brown & M. Brown (eds), *Reflections on Citizenship in a Multilingual World*. Londres: Centro para la Información de Enseñanza de Idiomas.
- Taylor, C. (1994) The politics of recognition, in: A. Gutmann (ed), *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Torney-Purta, J., Schwille, J. and Amadeo, J.A. (1999) *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo
- Torney-Purta, J., Schwille, J. and Amadeo, J.A. (1999) Mapping the distinctive and common features of civic education in twenty-four countries, in: J. Torney-Purta, J. Schwille and J.A. Amadeo (eds), *Civic Education Across Countries: twenty-four national case studies from the IEA civic education project*. Amsterdam: IEA.
- Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. and Schulz, W. (2001) *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: civic knowledge and engagement at age Fourteen. Executive summary*. Amsterdam, Holanda: Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo.
- UNESCO. (2004) *Message from the 47th session of the UNESCO International Conference on Education and proposed priorities for action to improve the quality of education for all young people*. Ginebra: Oficina Internacional de Educación.
- Wales, J. and Clarke, P. (2005) *Learning Citizenship: practical teaching strategies for secondary schools*. London: RoutledgeFalmer.
- Wraga, W. G. and Hlebowitsh, P. S. (2000) *Research Review for School Leaders*. Mahwah, NJ and London: Lawrence Erlbaum.

Acrónimos y abreviaciones

- ACC Autoridad en Credenciales y Currículum
 ADER Asociación para el Desarrollo de la Educa-

	ción y Centro de Recursos
BORIS	Iniciativa de la Declaración de Derechos en las Escuelas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño 1989 – Naciones Unidas
DED	Departamento de Educación y Destrezas
EC	Educación Ciudadana
ECD	Educación para la Ciudadanía Democrática
EDH	Educación en Derechos Humanos
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIE	Oficina Internacional de Educación, UNESCO
ONG	Organizaciones No gubernamentales
ONU	Naciones Unidas
OOCEE	Oficina Organizativa de Centros de Estudiantes de Escuelas Europeas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Una nota sobre la terminología

Los términos de referencia para este estudio utilizan el término ‘educación cívica’. En este infor-

me se utilizan los términos ‘educación ciudadana’ y ‘educación para la ciudadanía democrática’ en lugar de ‘educación cívica’ o ‘cívica’, excepto cuando nos referimos o se hace referencia a fuentes que utilizan dichos términos. ‘Cívica’ se utiliza comúnmente para referirse a un tema escolar que aborda, a un nivel mínimo, conocimiento e información acerca del gobierno e instituciones políticas. ‘Educación ciudadana’ y ‘educación para la ciudadanía democrática’ tienen un significado más amplio e incluyen destrezas y actitudes para la participación en procesos democráticos así como el conocimiento necesario para la ciudadanía. Los términos incluyen elementos de escolarización que van más allá del currículum formal, tales como el desarrollo de espíritu escolar democrático, estructuras escolares democráticas, servicio comunitario y actividades extra curriculares. Aún en aquellas naciones-estados que mantienen la asignatura ‘cívica’ en el currículum escolar formal, hay un aumento en la tendencia a utilizar en los debates educativos los términos más amplios ‘educación ciudadana’ y ‘educación para la ciudadanía democrática’ para incluir estos objetivos y actividades más amplios.

Educación para la ciudadanía y la democracia: políticas y programas en escuelas secundarias de América Latina y el Caribe

Fernando Reimers*
Eleonora Villegas Reimers**

INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI los gobiernos democráticos de América Latina confrontan el desafío de hacer que la democracia funcione para el común de las personas. Este desafío es en parte el resultado de la evolución democrática de la región, la que ha llevado a una expansión de las expectativas sobre qué significa ser ciudadano. Es con relación a estas expectativas más amplias sobre el significado de la ciudadanía que los gobiernos democráticos enfrentan el reto de hacer que las instituciones públicas y las normas sociales efectivamente permitan la participación, frecuente y en distintos niveles, de todas las personas.

De entre todas las instituciones que facilitan la adquisición y perfeccionamiento de destrezas para la participación y la convivencia democrática, la escuela es la que puede distribuir más equitativamente en todos los ciudadanos las competencias para participar efectivamente en una democracia.

En este documento presentamos un análisis de los resultados de una encuesta sobre la educación para la democracia administrada por el Banco Interamericano de Desarrollo a los países miembros del Diálogo Regional de Políticas. En respuesta a una solicitud de los miembros de la Red de Educación del Diálogo, el Banco encargó un estudio para indagar sobre el estado de situación de la educación para la ciudadanía en la escuela secundaria en la región. La principal fuente de información para el estudio sería una encuesta, la que fue diseñada con el fin de obtener un perfil rápido que permitiera comprender qué espacios existen para la educación ciudadana en el currículo

de la educación secundaria. Esta encuesta debe entenderse como una primera aproximación al conocimiento de la situación, que viene a llenar un vacío de información. En esta primera etapa no se examinaron los contenidos específicos de los programas de estudios, los materiales instruccionales, las prácticas en el aula o los resultados de los mismos en las competencias y conocimientos adquiridos por los estudiantes, lo cual queda para futuras líneas de indagación.

La encuesta consultó a los Ministerios de Educación sobre la medida en que los esfuerzos de la educación para la democracia se concentran en una asignatura particular o están integrados a lo largo del currículo. La aplicación de la encuesta a funcionarios de los Ministerios de Educación determina que la información obtenida con la misma sea descriptiva de las intenciones y de los propósitos de las políticas, y en algunos casos de los programas que adelantan los gobiernos tal cual estos son percibidos desde el 'centro'. En este sentido, el análisis representa un esfuerzo reciente por consultar al más alto nivel de toma de decisiones educativas sobre los propósitos en materia de formación de ciudadanía democrática, y abre preguntas sobre la implementación real de dichos programas, sobre las iniciativas descentralizadas, del sector privado o de otras corporaciones

* Fernando Reimers es el Ford Foundation Professor of International Education en la Escuela de Post-grado en educación de la Universidad de Harvard, donde también dirige el Programa de Maestría en Política Educativa Internacional y el Centro de Educación Global.

** Profesora de Educación y Desarrollo Humano y Decana de la División de Estudio de niños y familia en Wheelock College, Boston. Ha realizado varios estudios en valores y educación, educación cívica y educación para la democracia en América Latina.

de la sociedad civil, y sobre los resultados de los programas oficiales y de las iniciativas privadas. Se trata de una primera aproximación informada por evidencia empírica sobre en qué medida las escuelas secundarias están preparando a los jóvenes latinoamericanos para la democracia, y esto nos permite también sugerir futuras áreas de desarrollo.

Enmarcamos los resultados del análisis de la encuesta en una conceptualización sobre qué significa educar para la democracia, complementada con información de fuentes adicionales que iluminan distintos aspectos del marco conceptual que más adelante proponemos.

1. Las competencias para ser ciudadanos se aprenden

Hacer que la democracia funcione para todas las personas requiere consolidar instituciones democráticas en el conjunto de significados y valores ampliamente compartidos por la mayoría de la población así como en sus competencias para participar políticamente de forma efectiva; es decir, requiere consolidar una cultura democrática en el sentido más amplio. Una cultura democrática descansa en parte en las competencias y disposiciones de la mayoría de la población; en la valoración de la libertad propia y de la de los demás, en la valoración de la justicia, en la internalización de un sentido de responsabilidad por el propio destino, en la comprensión de que la preservación de libertades individuales requiere de instituciones que atiendan al bien común, en el conocimiento generalizado de los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos, en el conocimiento de la constitución, de las leyes, de las instituciones políticas y de la historia de las mismas, en la disposición a participar en los diversos espacios que afectan el destino de las personas —el familiar y vecinal, el comunitario, el del gobierno local y nacional— y en las competencias para deliberar y participar efectivamente.

Las competencias para la participación democrática requieren de habilidades y disposiciones que permitan pensar por cuenta propia y en forma crítica, comunicarse adecuadamente, tener acceso y utilizar el conocimiento disponible sobre diversos temas, aprender continuamente, trabajar con los demás, comprender la importancia y los mecanismos de dicha participación, y entender y valorar las diferencias que distinguen a las so-

ciudades cerradas y totalitarias de las sociedades abiertas y democráticas. Conocer las instituciones políticas y los espacios y formas de participación, poder informarse sobre y comprender los principales temas de discusión en la agenda pública y entender el contexto histórico que les da significación, desarrollar altos grados de tolerancia por la diversidad y la capacidad de razonar sobre temas complejos en los que es esencial poder ponerse en el lugar del otro, y reconocer que hay intereses y puntos de vista legítimamente diversos que deben reconciliarse en una agenda de acción colectiva.

Estas competencias no son innatas, se adquieren y perfeccionan en distintas instituciones sociales: las familias, el trabajo, instituciones religiosas e instituciones educativas. En ciertas familias, por ejemplo, los niños aprenden observando a los adultos a su alrededor cómo participar políticamente, cómo contactar a funcionarios electos para exigir sus derechos, o cómo comunicar sus propias ideas y organizar a otros para avanzar propósitos comunes. En ciertas ocupaciones, igualmente, es posible desarrollar estas competencias. Por ejemplo, la docencia es una profesión en la cual es posible perfeccionar la capacidad de comunicar ideas a grupos, de organizar grupos y de negociar intereses diversos. La práctica con los estudiantes le permite a los profesores desarrollar habilidades y disposiciones que son transferibles a la esfera política. Es debido a estas competencias, que les permiten a educadores participar efectivamente, que en muchos países éstos son un grupo políticamente importante, no sólo por el número de votos que ellos representan en las elecciones, sino por su capacidad de comunicación y de organización. En ciertas instituciones es factible aprender a reconocer y apreciar divergencias de puntos de vista y desarrollar la tolerancia por dicha diversidad. De igual manera en otras instituciones puede aprenderse a discriminar a las personas en base a su raza, a su género, a su orientación sexual, a su condición social de origen o a su religión o cultura, todas formas de intolerancia incompatibles con la convivencia democrática.

Las sociedades latinoamericanas son altamente desiguales, y la forma en la cual el sistema educativo con frecuencia refleja y reproduce esta desigualdad —por ejemplo con expectativas de logro diferentes para distintos grupos de estudiantes, ofreciendo condiciones de aprendizaje diferen-

tes a estudiantes de distinta condición social—es importante reconocer que el educar para desarrollar competencias ciudadanas no es un foco alterno o complementario al énfasis del currículo en el desarrollo de destrezas académicas convencionales. Al contrario, proponerse el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática incluye y orienta, le da sentido, al énfasis en el desarrollo de destrezas académicas convencionales. Así por ejemplo, en muchas de las sociedades latinoamericanas los estudiantes cuyos padres tienen los más bajos niveles de ingresos, aprenden a leer de forma muy deficiente, o desarrollan competencias aritméticas o científicas muy limitadas.

Esta segmentación del sistema educativo en cuanto al desarrollo de las competencias fundamentales debe ser una preocupación esencial en los esfuerzos de ciudadanía, pues las competencias ciudadanas incluyen ciertamente estas formas de competencia cognitivas fundamentales para participar en el siglo XXI. Este énfasis en dichas competencias fundamentales del modelo conceptual que proponemos en este trabajo le da especificidad a una propuesta para desarrollar ciudadanía en América Latina. En la literatura más conocida sobre qué significa desarrollar ciudadanía en países de la OECD el foco en las competencias fundamentales no se observa, pensamos que esto se debe a que la segmentación social es mayor en los casos de los países latinoamericanos.

La desigualdad en la transmisión escolar tiene antecedentes históricos que repercuten fuertemente en nuestras sociedades contemporáneas. Por ejemplo, durante buena parte de los siglos XIX y XX distintos grupos de personas, tales como las mujeres, los indígenas, las minorías raciales y en ocasiones las minorías religiosas, no tuvieron los mismos derechos políticos que los hombres blancos o mestizos de la mayoría católica. Estas desigualdades son a todas luces, vistas desde las aspiraciones de las sociedades más democráticas del siglo XXI, inaceptables. Es frente a estos nuevos estándares de igualdad fundamental de todas las personas, frente a esta concepción más moderna de ciudadanía, que resultan alarmantes las actitudes excluyentes e intolerantes frente a los derechos políticos de algunos de estos grupos. En México, por ejemplo, el 59% de los estudiantes de 14 años que están culminando la secundaria están de acuerdo con la idea de que las mujeres deberían mantenerse al margen de la política, en

comparación con 15% de jóvenes en otros países de la OECD¹.

Encuestas de opinión señalan que el apoyo hacia la democracia en América Latina es frágil, y la satisfacción con la democracia es aún más baja como muestra la tabla 1. En promedio, el apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina es más bajo que en la Unión Europea, África, Asia e India, y a niveles comparables con los países de Europa Oriental². Igualmente, encuestas sobre tolerancia a la diversidad, requisito del funcionamiento de una sociedad democrática, revelan preocupantes indicios de intolerancia. (Tabla 1).

En este documento sugerimos que el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática en el sistema escolar requiere pensar en los contenidos y propósitos de la educación en el sentido más amplio —en todas las asignaturas y en el conjunto de procesos que el currículo busca desarrollar; requiere pensar en cómo distribuir a los estudiantes en las instituciones educativas —cuántas oportunidades de interactuar con grupos diversos tendrán los estudiantes en sus particulares centros educativos— requiere balancear el papel de los padres, estudiantes y del Estado en la gestión del sistema educativo y requiere de espacios cívicos donde distintos grupos de la sociedad puedan expresar y negociar sus intereses con relación a los propósitos de la educación.

La formación para la ciudadanía democrática debe estar basada en una visión amplia que es diferente a la distinción común que se hace al discutir si la educación para la ciudadanía democrática debe ser una asignatura en el currículo (educación cívica) o si debe ser un eje transversal que cruce diferentes asignaturas en el currículo. Educación ciudadana debe ser, ciertamente, ambas cosas, en tanto que el desarrollo de conocimientos y habilidades como resultado de un foco deliberado en el currículo es un aspecto fundamental de educar para la ciudadanía. Pero dicha educación debe ser mucho más que un foco explícito en el currículo, debe reflejarse también en el clima en el aula y en la escuela —en cuanto que las didácticas activas promueven las competencias para la participación— debe

¹ Tirado, F. y Guevara, G., Educación Cívica: Un estudio complementario, México, Mimeog, 2004, Página 31.

² Informe de Prensa Latinobarometro 2002. www.latinobarometro.org

TABLA I

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE INDICAN QUE LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE A OTRAS FORMAS DE GOBIERNO Y QUE ESTÁN SATISFECHAS CON LA DEMOCRACIA³.

	La democracia es preferible a otras formas de gobierno							Satisfacción con la democracia
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2002
Argentina	76%	71%	75%	73%	71%	58%	65%	8%
Bolivia		64%	66%	55%	62%	54%	52%	24%
Brasil	41%	50%	50%	48%	39%	30%	37%	21%
Chile	52%	54%	61%	53%	57%	45%	50%	27%
Colombia		60%	69%	55%	50%	36%	39%	11%
Costa Rica		80%	83%	69%	83%	71%	77%	75%
Ecuador		52%	41%	57%	54%	40%	47%	16%
El Salvador		56%	66%	79%	63%	25%	40%	38%
Guatemala		51%	48%	54%	45%	33%	45%	35%
Honduras		42%	63%	57%	64%	57%	57%	62%
México	49%	53%	52%	51%	45%	46%	63%	18%
Nicaragua		59%	68%	72%	64%	43%	63%	59%
Panamá		75%	71%	71%	62%	34%	55%	44%
Paraguay	52%	59%	44%	51%	48%	35%	41%	7%
Perú	52%	63%	60%	63%	64%	62%	55%	18%
Uruguay	80%	80%	86%	80%	84%	79%	77%	53%
Venezuela	60%	62%	64%	60%	61%	57%	73%	40%

reflejarse en la gestión y organización de las escuelas —en cuanto que la forma en que los profesores y directores se relacionan entre sí y con miembros de la comunidad constituyen importantes lecciones cívicas—debe atender a la asignación de estudiantes a distintas escuelas —en cuanto que sistemas educativos en donde los estudiantes de menores ingresos, o indígenas o los inmigrantes—son segregados en instituciones donde son enseñados por los maestros menos formados o experimentados envían un mensaje clarísimo en relación a la justicia en la asignación de recursos y esfuerzos de los servidores públicos. En fin, proponemos que educar para la ciudadanía democrática requiere pensar en forma integral y profunda la organización completa del sistema educativo. Asimismo, proponemos que la educación para la democracia tiene que ser un esfuerzo sostenido que trascienda el nivel de la educación secundaria (que comience antes y continúe luego de la educación secundaria) y ciertamente que trascienda los propósitos y contenidos de una asignatura especi-

fica como educación cívica, aún si es la educación cívica una oportunidad excelente de desarrollar algunas destrezas y conocimientos que promuevan la tolerancia, el pensamiento crítico sobre temas complejos y las destrezas de comunicación y negociación.

2. Escuela y ciudadanía democrática

Tres razones justifican el estudio de las acciones para desarrollar un sentido de ciudadanía democrática en la escuela secundaria. La primera es que la cultura democrática en América Latina se

³ Latinobarómetro. Citado en The Economist. Julio 28, 2001. Vol 360. Número 8232. Cifras para 2002 de Latinobarómetro "Informe de prensa Latinobarómetro 2002". Apoyo a la democracia es el porcentaje de personas que estuvieron de acuerdo con el texto "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". La satisfacción con la democracia es el porcentaje de personas que dijeron que estaban "muy satisfechos" o "satisfechos" con la forma en que la democracia funciona en sus países. www.latinobarometro.org.

encuentra en transformación. Las expectativas de sectores crecientes de la población son que la democracia se profundice y que funcione para reflejar los intereses de la mayoría de la población. La legitimidad misma de la democracia descansa en parte en lograr una profundización de la cultura democrática. El desafío de lograr este cambio de cultura no puede ser subestimado. ¿Cómo pueden las escuelas formar a jóvenes comprometidos con valores democráticos cuando otras instituciones (el sistema de justicia, el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, las instituciones productivas, las familias, las instituciones religiosas, por ejemplo) reflejan y reproducen valores y prácticas autoritarios? ¿Cómo promover las actitudes democráticas en contextos donde el gobierno o la oposición política al gobierno no autorregulan su participación con normas ajustadas a la práctica democrática? Es claro que la acción de las escuelas sólo puede contribuir parcialmente a la conformación de una cultura democrática en procesos de cambio social más amplios en los que otros cambios institucionales serán esenciales. Sin embargo, las escuelas pueden facilitar y apoyar dichos cambios aún si no pueden producirlos por sí solas. Frente a este desafío, la respuesta de las instituciones educativas será fundamental: las políticas que no sean parte de la solución serán —por omisión— parte del problema en no avanzar en la profundización de una cultura democrática.

Una segunda razón para plantearse la contribución de la escuela secundaria a una nueva cultura democrática en América Latina se encuentra en el hecho de que la reforma de la escuela secundaria está en el centro de la agenda educativa contemporánea en la región. Es previsible que en las próximas décadas los esfuerzos de las sociedades y los gobiernos latinoamericanos se centrarán en la universalización del acceso a la escuela secundaria, y con ello en la discusión deliberada de las preguntas de qué, para qué y cómo formar a los jóvenes en este nivel. La discusión de la función ciudadana de la escuela secundaria es parte de la discusión más amplia de qué hacer con la escuela secundaria en América Latina, la cual está en este momento en la agenda. Es apropiado que al plantearse la universalización en el acceso y culminación de la educación secundaria dicho debate se plantee en la forma más amplia cuáles han de ser los propósitos de dicha educación, una vez universalizada. Es congruente con el desarrollo político de la región plantearse que estos propósitos han de estar alineados con la construcción de ciudadanía democrática.

Una tercera razón para examinar en qué forma la escuela secundaria contribuye a la creación de una nueva cultura democrática descansa en que el tema del desarrollo de la identidad social y ciudadana de los jóvenes representa una preocupación reciente y creciente de las sociedades de la región. Las instituciones extraescolares como los medios de comunicación, las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación, los movimientos sociales, e incluso los grupos criminales organizados, presentan abundantes oportunidades y estímulos que compiten por la atención y el interés de los jóvenes frente a la escuela. Es frente a los jóvenes que las instituciones y prácticas educativas obsoletas y deficientes evidencian su fracaso de forma más palpable. Donde las pedagogías inefectivas en la escuela primaria resultan principalmente en el fracaso académico de los estudiantes y en altas tasas de repitencia, la respuesta de los adolescentes a dichas deficiencias es abandonar la escuela. Al preguntarles a muchos de ellos por qué lo hacen, la respuesta es simple: ‘porque no me interesa’. Para el joven es más fácil descubrir la falta de sincronía, la irrelevancia, la desconexión entre el mundo y la sociedad en la cual está inmerso, con las prácticas de una escuela y un currículo decimonónicos. Frente a la creciente asertividad de los jóvenes, la escuela secundaria puede renovarse o arriesgarse a desaparecer, a ser reemplazada por otras instituciones en las cuales los jóvenes encuentren la preparación adecuada, y el reconocimiento o la aceptación para enfrentar las demandas cambiantes de su mundo.

En la medida en que una de las dimensiones de este mundo es la política, que exige la definición de ciudadanía entre los jóvenes, una escuela secundaria desconectada de las tensiones y los dilemas de formar identidad ciudadana en un contexto de cambio de cultura política en América Latina será percibida cada vez más como más irrelevante y como desconectada de las exigencias del mundo real en el que viven los adolescentes. Si la escuela no los ayuda a contestarse las preguntas de “¿Quién soy yo?” “¿Cuáles son las formas de avanzar mis intereses en esta sociedad?” “¿Cuáles son los espacios en los que puedo participar?” Si la escuela no aborda los problemas complejos que confronta la ciudadanía en sociedades democráticas, estará cada vez más desfasada de las preocupaciones de las generaciones jóvenes en una época en la cual las brechas culturales intergeneracionales son cada vez más importantes. Es fundamental que la escuela prepare a los jóvenes para tomarse a sí mismos en serio históricamente

y para comprender la relación entre el desarrollo de acontecimientos públicos y su propia responsabilidad personal.

3. La educación para la democracia en el currículo de la escuela secundaria

En esta sección examinamos los resultados de la encuesta que, como se ha señalado, se refiere a las experiencias específicas de educación para la democracia en el currículo (representado como uno de los componentes del sistema integral de formación ciudadana en el modelo que presentamos más adelante). El propósito de la encuesta fue realizar un levantamiento preliminar de información básica sobre el estado de la práctica en esta materia en la región, principalmente desde el punto de vista de administradores y técnicos de los Ministerios de Educación. La encuesta solicitaba información sobre el currículum oficial en uso utilizando diez preguntas básicas:

1. ¿Existe una asignatura específica en el currículum de educación secundaria enfocada en educación para la democracia?
2. ¿En qué grados se imparte?
3. ¿Cuánto tiempo se destina a esta asignatura?
4. ¿De qué forma esta integrada la educación para la democracia en forma transversal en el currículo?
5. ¿Cómo se forman los docentes en esta materia?
6. ¿Qué tipo de recursos didácticos, textos y guías se utilizan en las actividades de la educación para la democracia?
7. ¿Han realizado algún tipo de estudio para orientar o ajustar el currículum de la educación para la democracia?
8. ¿Qué mecanismos se utilizan para implementar programas de educación para la democracia en los centros educativos y en el aula?
9. ¿Qué mecanismos se utilizan para medir y evaluar el impacto de la educación para la democracia?
10. ¿Qué piensa usted de la educación para la democracia que se imparte en la escuela secundaria y cuáles deberían ser sus resultados?

La encuesta fue administrada en septiembre de 2004 a través de la Red de Educación del Diálogo Regional de Política a todos los países

miembros del Diálogo. Cada Vice-Ministra/o delegó en una persona responsable el contestar dicha encuesta. Los siguientes países contestaron la encuesta: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay.

El (Cuadro 1) sintetiza la información sobre la estructura curricular, grado en que se imparte y asignación horaria.

El primer aspecto a analizar a partir de las respuestas a la encuesta es la diferenciación entre los países que la retornaron y los que no. Dado el alto nivel de los funcionarios de todos los países que participan en el Diálogo podría interpretarse que los países que contestaron la encuesta son aquellos en donde el interés por este tema está más presente en la agenda educativa. Sin embargo, no podemos obviamente concluir que el interés en la educación cívica es menor en aquellos países que no contestaron la encuesta. Posible explicaciones alternativas incluyen dificultades de coordinación al interior de las instituciones y excesivas demandas sobre los mismos.

Asignaturas versus eje transversal

Hay varias modalidades en las que se enseña educación para la democracia. En Barbados, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, la educación para la ciudadanía es un propósito explícito de las asignaturas de estudios sociales. En Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, y Uruguay, hay una asignatura específica de educación cívica o ciudadana. En Belice, Chile, Colombia, El Salvador y México la educación para la democracia es uno de los ejes transversales del currículo.

Grado y asignación horaria

Hay gran heterogeneidad entre los países en los grados en los cuales se enseña educación para la democracia y en el número de horas de instrucción que se destina a la misma. El rango va desde 2 horas un día a la semana, a casi una hora 5 días a la semana.

En el (Cuadro 2) se presenta la información sobre los recursos pedagógicos y la evaluación de los programas de educación para la democracia.

Estrategias pedagógicas

Hay también variabilidad en las estrategias pedagógicas utilizadas para integrar la educación para

CUADRO I
ESTRUCTURA CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA EN LAS ESCUELAS SECUNDARIAS DE AMÉRICA LATINA.

Asignatura o transversalidad	Grados o niveles	Horas por año	Integración en ejes transversales
Argentina			
Formación ética y ciudadana	Primaria y media	Varía en las diferentes provincias (Buenos Aires, 2,40 semanal)	En mayoría de las provincias, como eje transversal
Barbados			
Estudios Sociales	6°, 7°, 8° grados	104 hrs.	Clases, proyectos de investigación, simulaciones, visitas al Parlamento
Belize			
Estudios Sociales	9°, 10° grados (requisito) 11°-12° grados (electiva)	160 –200 min./semana	A través de los temas de Gobierno y ciudadanía
Bolivia			
Estudios Sociales	Primer y Segundo ciclo (Humanidades)	80 hrs.	(información en la encuesta no es relevante)
Colombia			
Estudios Sociales; eje transversal	Todos	4 horas; varia	Participación en toma de decisiones; meta cognición; resolución de conflictos
Costa Rica			
Como asignatura	Escuela; Colegio (?)	80 horas	Desarrollo de competencias
Ecuador			
Estudios Sociales; Cívica y Cultura Nacional	4°, 5°, 6° grados	Estud. Sociales: 150 hrs. Cívica: 53 hrs.	Procesos electorarios de los consejos estudiantiles
El Salvador			
Moral y Cívica; Estudios Sociales eje transversal	Básica y media	Cívica: 70 hrs. Estudios Sociales: 148 hrs.	Como eje transversal; Integrado en temas relacionados con Educación en valores
Guatemala			
Estudios Sociales; Seminario (foco en democracia)	1° – 5° grados	Est.Sociales: 135 hrs. Seminario: 54 hrs.	A través de áreas de currículo que organizan las diferentes asignaturas; área formación democrática
México			
Formación Cívica y Ética; Formación Ciudadana hacia una cultura de la legalidad (opcional)	Cívica: 1°, 3° grados; Formación Ciudadana: 3° grado (opcional)	Cívica: 80 – 120 hrs. Formación Ciudadana: 86 hrs.	Diálogo; comprensión crítica; toma de decisiones; juicio moral; clases.
Uruguay			
Formación Ciudadana	3° grado, ciclo básico	2 horas/semana	(no contestó)

RECURSOS PEDAGÓGICOS Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA.				
Formación docente	Recursos	Evaluación de programas	Mecanismos de implementación	Mecanismos de evaluación
Argentina				
En Institutos de preparación de maestros; en-servicio	Programas del Minister.: nacional de convivencia; Escuelas solidarias; libros; guías; videos	No directamente	(No contestó)	Nada directo
Barbados				
Institutos de preparación de maestros	Libros; recursos de Internet	Datos sobre el currículo recogidos no analizados	A través del currículo	Ninguno
Belice				
Curso estudios sociales; programa de currículo	Módulos, libros, suplementos	Proyecto de Historia Oral	Consejo estudiantil; discusiones; entrevistas	Debates, presentaciones, concursos nacionales
Bolivia				
	Nada en secundaria	(no esta claro)	(no esta claro)	En preparación
Colombia				
En-servicio: foros, talleres, etc.	Libros (producidos en privado); foros, virtuales, etc.	Si, en los últimos 5 años: en Bogotá	Con apoyo del Ministerio Ed. Y otras instituciones	Estudio de IEA, pruebas en el portal de Minist. Educ.
Costa Rica				
Universidad; en-servicio	Textos, módulos, guías	(no respondió)	Visitas de asesores; congresos; servicios actualización	Cuantitativa y cualitativa
Ecuador				
Universidad; pedagógicos	Textos	No	Elecciones de: consejos directivos, comités de padres, consejos estudiantiles	Sesiones y actas de sesiones de diferentes grupos
El Salvador				
Inicial en curso: Educación y sociedad; en-servicio	Libros, guías, videos, conferencias (tele- y en persona)	No, pero en planes	Talleres, competencias, discusiones de problemas, estudiantes ayudan a resolver problemas	Monitoreo de centros educativos; evaluación de proyectos de estudiantes
Guatemala				
En servicio (Ministerio y ONG)	Libros, guías, experiencias, periódicos, noticias, documentos, etc.	En proceso: Formación Ciudadana; Proyecto Construyendo Ciudadanía	En asignatura; gobierno escolar; talleres, seminarios	específicos: Escuchar; participar; auto evaluación, conocimiento de derechos y deberes, etc.
México				
En-servicio; Licenciatura en formación cívica y ética; en cultura y legalidad	Guías; libros; videos; biografías; Constitución para niños	Si, en 2003 (Centro de Estudios de Educación); ahora Minist. Educac.	Acciones inter-institucionales; Convenios con instituciones	Aplicación de los aprendidos; dedicación e interés; creatividad; comprensión
Uruguay				
Especialidad: Educación Cívica – Derecho	(no contestó)	Proyectos independientes	(no contestó)	(no contestó)

la democracia transversalmente en el currículum. Entre las estrategias utilizadas se encuentran clases y proyectos de investigación, visitas al Parlamento, actividades grupales de diálogo y de toma de decisiones y resolución de conflictos.

Formación de docentes

En la mayoría de los casos, la formación de los docentes para desarrollar sus competencias para llevar adelante dichas estrategias son cursos de capacitación para maestros en servicio. Solamente en los casos de México y de Uruguay se menciona una licenciatura en formación inicial que se especializa en cívica y ética, en cultura y legalidad, y en educación cívica y derecho, respectivamente. En el caso de México es notable que los cursos de profesionalización para enseñanza de cívica hayan sido incluidos en el programa de carrera magisterial, lo cual da a los docentes incentivos económicos para tomar dichos cursos.

Materiales didácticos

Los materiales didácticos que se utilizan para apoyar la enseñanza de educación para la democracia incluyen, en la mayoría de los países, libros de texto, guías de estudio y otros documentos tales como biografías o materiales obtenidos del Internet. En Argentina, hay dos programas preparados por el Ministerio de Educación, el programa nacional de convivencia y el programa de escuelas solidarias, los cuales se enfocan específicamente en educación para la democracia. Es de notar que Bolivia reporta no tener recursos específicos para la enseñanza de esta materia en secundaria. México se distingue por haber producido materiales de alta calidad, en particular los ficheros 'Educar para la Democracia' preparados por el Instituto Federal Electoral, los cuales brindan a los docentes orientaciones específicas sobre cómo desarrollar actividades para la formación de ciudadanía democrática integrados en el currículum.

Evaluaciones de los programas

En la mayoría de los países no se han llevado a cabo estudios o evaluaciones sobre los efectos de estos programas en forma sistemática. La excepción es Colombia en donde se recoge información periódicamente en los estándares de civismo, y

donde el país ha participado en el reciente estudio internacional de educación cívica (solo Chile y Colombia participaron en dicho estudio)⁴. Otro país en el que sí se han realizado estudios es México en donde un centro de investigación educativa realizó un análisis sobre la asignatura de formación cívica y más recientemente el órgano encargado de administrar exámenes estandarizados a los egresados de secundaria (novenno grado) incorporó una serie de preguntas adaptadas del estudio internacional de educación cívica llevado a cabo por IEA.

Perspectiva integral

En términos globales, los países en los que se observa una visión más integral de la formación para la democracia son Colombia, Guatemala y México. En Colombia hay un claro énfasis en la formación de competencias democráticas reflejado en los estándares nacionales y pruebas de medición, en asignaturas específicas para desarrollar competencias democráticas y en estudios que se han realizado sobre el tema. En Guatemala, hay numerosas innovaciones en esta materia tales como un proyecto de formación ciudadana. En México, hay dos asignaturas para ocuparse específicamente del tema, hay una licenciatura para preparar a los maestros, hay estudios que se han realizado sobre el tema, se han preparado materiales educativos para estudiantes y profesores y ha habido acciones concertadas entre la Secretaría de Educación Pública, las Secretarías Estatales de Educación y el Instituto Federal Electoral.

Currículum oficial y práctica

Queremos reiterar que la información obtenida con la encuesta es indicativa de los propósitos y programas tal como son intentados y vistos desde los Ministerios de Educación. Dado que en otras áreas de competencia, tales como el desarrollo de competencias lectoras, matemáticas o científicas, existen grandes brechas entre los objetivos del currículum y el currículum implementado en el aula

⁴ Estudio Internacional sobre conocimiento y compromiso cívico en 28 países, Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (AIE), en: Torney-Purta, Lehmann, Oswald and Schulz, 2001; y Amadeo, Torney-Purta, Lehmann, Husfeldt and Nikolova, 2002.

y los aprendizajes logrados por los alumnos, es razonable suponer que en el campo del desarrollo de competencias para la vida en democracia –más reciente como foco de las políticas educativas y de los programas de estudio y con menor institucionalización de conocimiento y de buenas prácticas– probablemente existan también brechas entre estas intenciones señaladas en las encuestas de los Ministerios, la práctica que se observa en los centros educativos, y los logros de aprendizaje de los estudiantes. El establecer con precisión qué ocurre en los centros en que se implementan estos programas, y las competencias de los estudiantes, es una de las prioridades para una agenda de investigación que permitirá perfeccionar las políticas orientadas a fortalecer la educación para la democracia.

Otro tipo de información que sería útil obtener en una investigación futura es la participación de organizaciones educativas de la sociedad civil y de organizaciones con experiencia en esta materia en otras latitudes para apoyar en el diseño de programas, materiales educativos y formación de profesores. Por ejemplo, en Colombia se está experimentando con programas que han logrado en Estados Unidos cambios más profundos de desarrollo de pensamiento moral, tales como el programa basado en el estudio de casos históricos de ruptura democrática y violación de derechos humanos *Facing History and Ourselves* así como con programas inspirados en los del *Center for Civic Education*. En México, el Instituto Federal Electoral ha recibido también la colaboración del Center for Civic Education en la preparación de materiales educativos. Resultaría interesante, en un futuro cercano, conocer si hay otras experiencias como ésta llevándose a cabo en la región⁵.

También tenemos información sobre experiencias a pequeña escala en la región que promueven el desarrollo de competencias para la vida en democracia, tales como programas para promover la lectura crítica de la prensa entre los jóvenes, programas de periodismo joven, gobiernos estudiantiles. En la encuesta utilizada en este estudio, no se incluyó una pregunta que explorara si estas iniciativas se están llevando a cabo en cada país; y en las respuestas brindadas por los ministerios no hay indicación de que dichos programas hayan sido evaluados o catalogados para hacerlos disponibles a un mayor número de maestros. Como se señaló anteriormente, la identificación de estas innovaciones a nivel de centro,

tal como realizó recientemente el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, es un primer paso necesario para identificar el currículo en la práctica⁶. Un Segundo paso es evaluar los efectos de las diversas experiencias que se están llevando a cabo.

4. Un modelo para conceptualizar la educación para la ciudadanía democrática

En lo que sigue describimos un modelo conceptual que permitirá orientar indagaciones futuras sobre las políticas y prácticas del sistema educativo para la educación para la ciudadanía y la democracia.

De la definición de las competencias y disposiciones para la ciudadanía democrática que hemos expuesto en la sección 1, se desprende una conceptualización de las experiencias escolares que contribuyen a este proceso. La educación ciudadana debe ser integral y sistémica, acumulativa, y centrada en las experiencias cotidianas de los jóvenes en la escuela⁷.

Educación para la Ciudadanía Integral y Sistémica

La integralidad de la educación para la ciudadanía se refiere a la movilización de todos los espacios de la escuela para incidir en todos los dominios del desarrollo de los jóvenes: el cognitivo, social, emocional, valores y actitudes. Esto sólo es posible pensando en la educación en sentido amplio, es decir, no sólo como los contenidos o procesos que se desarrollan en un sentido estricto en una

⁵ Sabemos de varias organizaciones de Estados Unidos que tienen programas con estos propósitos, como por ejemplo: Center for Civic Education; Civic Misión of Schools www.civicmissionofschools.org; Facing History and Ourselves www.facinghistory.org; Civitas International www.civnet.org; Center for Social and Emotional Learning www.csee.net; Carácter Education Partnership www.character.org; Creative Responses to Conflict www.ccrglobal.org; Human Rights Education Association www.hrea.org; Fund for Global Awakening www.ffga.org; Peace Games www.peacegames.org; Resolving Conflict Creatively www.srnational.org; Seeds of Peace www.seedsofpeace.org; Voices of Love and Freedom www.naschools.org; Workable Peace www.workablepeace.org.

⁶ Ministerio de Educación Nacional y Fundación Empresarios por la Educación, 2004, Quince experiencias para aprender ciudadanía y una más, Bogotá, Colombia.

⁷ Para una discusión más detallada de este modelo véase Reimers, F. y E. Reimers, *Educating Democratic Citizens in Latin America*, en Harrington, L. y J. Kagan. (Eds) *Developing cultures: essays on cultural change*, Routledge Press, en prensa.

asignatura, sino como el conjunto de experiencias en su totalidad que tienen lugar en la escuela, las cuales derivan de la cultura escolar en sentido más amplio, de la composición sociodemográfica del universo estudiantil, de los modelos de rol que constituyen el cuerpo docente y administrativo, de la forma en que se organiza el tiempo y las relaciones interpersonales en la institución escolar⁸. Esto quiere decir que es difícil enseñar relaciones democráticas –aún si la discusión de las mismas es un tema explícito del currículo– en instituciones caracterizadas por relaciones autoritarias. No será eficaz enseñar el respeto a los derechos humanos en una asignatura si la escuela está caracterizada por relaciones de género irrespetuosas. No es posible promover una cultura de apego a la legalidad incorporando contenidos en el currículo para ello si los estudiantes saben que una proporción de los maestros obtienen sus cargos como producto de pago de sobornos o de tráfico de influencias. En particular, cuando se enseña a adolescentes es fundamental que haya buen alineamiento entre los propósitos de la escuela y del currículo en los diferentes niveles de organización de la institución escolar.

El carácter sistémico de la educación para la ciudadanía democrática se refiere a la interdependencia y a las sinergias que surgen en la acción simultánea en los distintos espacios señalados anteriormente. Así las concepciones de igualdad de género que pueden aprender los jóvenes son influenciadas simultáneamente por los contenidos explícitos del currículo, por el currículo oculto en las prácticas docentes –el tiempo, la atención y el estímulo que reciben hombres y mujeres jóvenes– por los modelos de rol que tienen en la proporción de maestros, directivos y supervisores que son hombres y mujeres, en las relaciones de género que existen entre el personal docente y en la cultura escolar en su sentido más amplio⁹. En aquellas instituciones educativas donde los avances de índole sexual de profesores y directivos sobre alumnas y alumnos no sean severamente contenidos y sancionados, por ejemplo, esto en combinación con qué oportunidades existen para maestras y maestros, junto con el currículo y los procesos de instrucción, configurara una poderosa lección moral sobre las relaciones de género aceptadas en la institución escolar.

Educación para la Ciudadanía Democrática acumulativa

El carácter acumulativo de la educación para la democracia se refiere a la medida en que los aprendizajes a lo largo del continuo de desarrollo de los estudiantes descansan sobre aprendizajes anteriores, formando así cadenas de oportunidades donde lo que se aprende en un momento facilita, o dificulta, aprendizajes subsecuentes. Por ejemplo, uno de los aprendizajes más básicos y fundamentales para valorar la propia libertad es que cada persona pueda descubrir su propia ‘voz’, su capacidad de articular ideas, de expresarlas, el descubrimiento de su propia individualidad. Experiencias muy tempranas facilitan el descubrimiento de esta voz, tales como el tener oportunidades de ser escuchado, el poder escribir ensayos que reflejen un punto de vista propio, el poder leer textos que reflejen los intereses propios, en fin, el recibir atención como persona.

En la medida en que los niños y luego los jóvenes puedan encontrar en las escuelas experiencias que les comuniquen que son valorados como persona individual, que son respetados en su individualidad, será más fácil que descubran esa voz y que aprendan a respetar la individualidad y la libertad de los demás. La ausencia de estas experiencias tempranas hará más difícil descubrir la propia capacidad de pensar, el desarrollo de ideas originales o la valoración de la libertad. Esta concatenación y carácter acumulativo de los aprendizajes escolares tiene una clara expresión en relación a la adquisición de las competencias básicas de lecto escritura. Sin la capacidad de leer con altos niveles de comprensión, será imposible para los jóvenes estudiar en profundidad historia en momentos posteriores de sus trayectorias

⁸ Esta diferenciación entre el enfoque minimalista de la educación cívica tradicional y el enfoque maximalista de la formación ciudadana es discutida por David Kerr (2002), *An international review of citizenship in the curriculum*, en Steiner-Khamsi, G., Torney-Purta, J., & Schwilole, J. (Eds), *New paradigms and recurring paradoxes in education for citizenship: An international comparison*. Londres: Elsevier Science Ltd.

⁹ Para un análisis del papel de las desigualdades de género en la gestión escolar en México véase Reimers, F. *Principally Women, Gender in the politics of Mexican Education*. In Randall, L. (Ed) *The changing structure of Mexico*, M.E. Sharpe, en prensa

educativas, será difícil poder seguir las deliberaciones sobre asuntos públicos, sin las competencias fundamentales de comunicación no es posible construir oportunidades más avanzadas de educación ciudadana.

Educación para la Ciudadanía Democrática cotidiana

Si bien compartimos la tesis de John Dewey de que se enseña en la manera en que se enseña, pensamos que los propósitos de la escuela, incluyendo la medida en que éstas promueven una cultura democrática, se expresan también en a quién enseñan, qué intentan enseñar, cuán bien lo enseñan, quién lo enseña, en qué clima escolar y en qué contexto sociocultural. Los propósitos cívicos de la escuela se expresan en todos estos aspectos del proceso educativo, no sólo en los objetivos abiertos y explícitos de las políticas educativas y del currículo ni en los contenidos de los libros de texto. En consecuencia, para examinar en qué medida las escuelas preparan a los jóvenes para la ciudadanía democrática, es necesario tener una mirada amplia y profunda que vaya más allá del análisis de los contenidos de las asignaturas de educación cívica.

Un sistema integrado de oportunidades

A continuación, explicamos los componentes de este marco conceptual para analizar la relación entre educación y desarrollo de cultura democrática. Al hacerlo presentaremos información obtenida de la encuesta así como información complementaria de otras fuentes cuando ello sea pertinente.

Las experiencias escolares que ayudan a los estudiantes a desarrollar las destrezas y disposiciones que sean consistentes con participar y mantener sociedades democráticas resultan de un sistema de oportunidades interrelacionado, en el que cada nivel de oportunidad facilita oportunidades subsiguientes para desarrollar las capacidades y disposiciones para ser libre.

En el centro de este sistema integrado de oportunidades, a nivel micro, se encuentran las oportunidades de interacción social y de experiencias de los estudiantes, y entre estudiantes y docentes, que le presenten a los jóvenes oportunidades de elegir en forma congruente con sus aspiraciones de corto y largo plazo. Junto a las múl-

tiples oportunidades para aprender a elegir, hay oportunidades para desarrollar destrezas que son esenciales para funcionar en una sociedad moderna compleja. Los jóvenes necesitan, por ejemplo, desarrollar la capacidad de leer a altos niveles de comprensión, porque esto es esencial para poder participar efectivamente en la mayoría de las sociedades modernas en el siglo XXI, y porque esta capacidad abre otras oportunidades¹⁰. Aprender a leer y a escribir, y mantener y perfeccionar esta habilidad, ofrece amplias oportunidades para fomentar el ejercicio de la libertad. Los niños y los jóvenes pueden leer materiales diversos, pueden tener la oportunidad de escribir a partir de sus intereses o no hacerlo.

En una visita que realizamos en el año 2003 a algunas escuelas medias en el sur de Chile en las que el programa Enlaces apoyaba salas para la enseñanza de tecnología, varios de los estudiantes expresaron que lo más valioso para ellos del tiempo que destinaban a esta actividad era que era la única en la que podían hacer proyectos de investigación que respondieran a sus intereses. En este contexto, el aprendizaje del uso del Internet, o de plataformas sencillas de procesamiento de palabras y de presentación de ideas es un instrumento para innovar permitiéndole a los estudiantes aprender a partir de sus intereses. En visitas a escuelas que realizamos en el año 2005 en San Luis Potosí, México, constatamos cómo la implementación del Programa Nacional de Lectura que proporcionaba cuentos infantiles y literatura diversa a escuelas públicas posibilitaba en algunos casos que cada estudiante tuviese oportunidad de escoger qué textos leer, una forma importante no solamente de estimular la práctica de la lectura sino de reconocer y legitimar los diversos intereses de los niños en relación a que textos leer.

¹⁰ En este sentido es de hacer notar que las competencias lectoras representan un objetivo móvil, dependiendo de cuál es el nivel de competencia que permite participar. La concepción decimonónica que define la habilidad lectora como la habilidad de leer y escribir el propio nombre o un párrafo sencillo, tal vez apropiada a las exigencias de ciudadanía de hace dos siglos, claramente no permite participar en una sociedad basada en el conocimiento. Esta es la justificación para que el estudio comparado de la OECD, el estudio de PISA, mida niveles avanzados de comprensión lectora, los cuales son bajos en todos los países de la OECD, y particularmente bajos en los 5 países latinoamericanos que participaron en dicho estudio.

El clima pedagógico y el tipo de didácticas en uso en las escuelas, los estándares académicos en uso y la calidad de la educación en el logro de dichos estándares son aspectos fundamentales de una agenda de educación para la democracia. Como mencionamos anteriormente, el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática no es una alternativa al desarrollo de competencias académicas, al contrario, las competencias para ejercer ciudadanía en sociedades complejas requieren de destrezas académicas.

Además de estas experiencias cotidianas para desarrollar las capacidades de ser libre y de hacer escogencias, el currículo de instrucción puede desarrollar específicamente las destrezas y disposiciones para ciudadanía democrática abriendo momentos explícitos en los cuales los estudiantes puedan reflexionar o aprender contenidos que les ayuden a comprender qué es necesario para que funcionen relaciones o sociedades democráticas. Bien a través de una asignatura explícitamente destinada a este propósito o integrado transversalmente en varias asignaturas, los estudiantes pueden aprender cuáles son los derechos humanos universales, pueden aprender en qué medida éstos están protegidos o no en las leyes e instituciones en su sociedad en el presente y en el pasado, pueden aprender a reflexionar sobre la diversidad, pueden aprender y discutir sobre participación en el ámbito local, estatal y nacional, pueden discutir sobre el desempeño de líderes electos, pueden conocer las instituciones políticas y su historia. Estos constituyen los contenidos más tradicionales de la educación cívica centrada en el estudio de las instituciones democráticas. Otros contenidos pueden centrarse en el estudio de la diversidad cultural de un país, en el estudio de las relaciones de género y de la sexualidad, en el estudio de temas complejos que incidan sobre la identidad, individualidad y su relación con los demás.

La democracia como modelo de conducta

Para guiar estas oportunidades para los estudiantes sus maestros deben estar preparados para modelar frente a los estudiantes qué significa pensar por cuenta propia, valorar la libertad de investigación y la independencia de pensamiento y valorar y respetar la diversidad y los derechos de los demás.

Hay indicaciones de que los maestros en varios países de América Latina no constituyen

modelos de rol particularmente tolerantes o democráticos. En una encuesta a maestros de escuelas públicas realizada en México e encontró que solo el 29% de ellos mencionan como obligación ciudadana el respeto a la ley y solo el 18% el respeto al derecho ajeno. Solo el 41% considera que el pueblo debe obedecer siempre las leyes¹¹. Uno de cada cinco de dichos maestros no aceptarían que un indígena o una persona de otra raza viviera en su casa, un tercio no aceptaría que una persona de otra religión viviera en su casa, dos de cada cinco no aceptarían que un homosexual viviera en su casa. Estas actitudes de los maestros mexicanos reflejan, y contribuyen a reproducir, actitudes intolerantes similares en la población en general. Una encuesta nacional sobre discriminación en la sociedad mexicana revela que nueve de cada diez entre las mujeres, discapacitados, indígenas, homosexuales, personas mayores minorías religiosas y extranjeros perciben que existe discriminación por su condición. Una de cada tres reporta haber sido discriminada en el último año y uno de cada tres indica que ha sido discriminado en su trabajo¹².

Encuestas recientes a maestros en Argentina, Perú y Uruguay ilustran también altos niveles de rechazo a la diversidad. Los más altos porcentajes de discriminación negativa son, como en el caso de México, contra los homosexuales. El 20% de los maestros en Uruguay, el 34% en Argentina y el 55% en Perú tienen no aceptarían tener homosexuales como vecinos. Hay también fuerte rechazo sobre la base de la nacionalidad o la etnia y a la condición social de origen. El 11% de los maestros de Uruguay, el 15% de los de Argentina y el 38% de los de Perú discriminan contra personas sobre la base de su nacionalidad o etnia. Hay también discriminación contra los habitantes de las villas miseria entre el 16% de los maestros de Perú, 33% de los maestros de Uruguay y 52% de los maestros de Argentina¹³. Hay rechazo no solo hacia personas originarias de países vecinos,

¹¹ Fundación En Este País, 2003, *Congruencia y Comportamiento Institucional*, Encuesta a Maestros de Educación Pública, México, Mimeog.

¹² Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005, *Encuesta Nacional sobre Discriminación*.

¹³ Tenti Fanfani, Emilio. 2003. *Les Immigres a l'école. La xenophobie des enseignants en Argentine, Perou et Uruguay*. Buenos Aires. Instituto Internacional de Planificación de la Educación. Página 4.

sino hacia inmigrantes de otras latitudes y hacia personas sobre la base de su religión. Entre el 19% y 20% de los maestros de Perú discriminan contra personas árabes y judías, contra japoneses y asiáticos, chinos, ecuatorianos, paraguayos y chilenos. Los niveles de discriminación sobre esta base son más bajos en Argentina y Uruguay. En Argentina el 9% de los maestros discrimina contra los bolivianos, el 6% contra los chilenos, y el 4% contra los árabes, judíos, japoneses, ecuatorianos y paraguayos.

Es este aspecto, el desarrollo directo de conocimiento y actitudes cívicas, el más comúnmente identificado con educación para la ciudadanía. Esta dimensión es sin duda muy importante aunque como hemos explicado anteriormente insuficiente. El desarrollo de competencias cognitivas, expresadas por ejemplo en el conocimiento profundo de la historia de un país, de los movimientos sociales y de los cambios políticos con consecuencias sobre el carácter democrático de la sociedad, es parte esencial de la formación ciudadana. Las áreas disciplinarias más directamente relacionadas con el desarrollo de estas competencias cognitivas son la historia, estudios políticos y la cívica. Sin embargo las competencias que hacen a la ciudadanía pueden y deben desarrollarse transversalmente en el resto de las asignaturas del currículo, así como en actividades complementarias que estimulen la disposición a la acción y que incidan sobre las esferas actitudinal y valoral. El aprendizaje en servicio (*service learning*), por ejemplo, es una forma de involucrar a los estudiantes en el análisis y solución de desafíos locales y de integrar estas formas de servicio y participación con su aprendizaje académico.

La ciudadanía en teoría

No existe información sistemática sobre el grado de conocimiento pertinente a la ciudadanía democrática en todos los países de América Latina. La información parcial que existe, sin embargo, sugiere que es necesario profundizar los esfuerzos que existen en esta materia. En 1998 Chile y Colombia participaron en un estudio internacional sobre conocimiento y actitudes cívicas de los estudiantes en la escuela secundaria. Apenas la mitad de los jóvenes chilenos y 77% de los Colombianos pueden identificar correctamente entre cuatro opciones de respuesta quien debería gobernar en una democracia. Considerando que

es posible acertar correctamente aún sin conocer nada 25% de las veces estos bajos porcentajes de estudiantes que conocen que en una democracia gobiernan los representantes electos por el pueblo son preocupantes. Lo es también el que un tercio de los estudiantes chilenos consideren que en una democracia deben gobernar los expertos¹⁴. En México, la proporción de egresados de secundaria (novenno grado) que piensa que en un sistema democrático deberían gobernar los expertos es 50% y apenas el 41% identifican como correcta la opción que señala a los representantes elegidos popularmente¹⁵. Es igualmente bajo el conocimiento del contenido de las constituciones, de la función de las organizaciones cívicas, de la función de las leyes, el poder identificar ejemplos de corrupción, la función de las elecciones periódicas, de los partidos políticos, del congreso y de la diversidad de prensa. En México, uno de cada tres maestros indica que los egresados de secundaria son personas que tratan de evadir las normas (37%), prefieren competir que cooperar con los demás (33%) y valoran más sus intereses que los de la comunidad (27%)¹⁶.

La encuesta analizada en este informe indica que los esfuerzos más claros de introducir asignaturas específicas para la educación para la democracia se encuentran en Colombia y en México. En Chile, una comisión de alto nivel revisó durante el año 2004 en qué medida el sistema educativo estaba desarrollando competencias de ciudadanía democrática.

En Colombia, hay un programa de competencias ciudadanas que es transversal en todas las áreas del currículo y reciben atención especial en la asignatura de ciencias sociales. Este programa “busca que toda la comunidad educativa se comprometa con el desarrollo de habilidades cognitivas, socio-afectivas y comunicativas para mejorar la convivencia pacífica, la participación y responsabilidad democrática y la valoración de las diferencias.”

La definición de estándares de competencias ciudadanas, la inclusión de dichas competencias en el sistema nacional de evaluación, el énfasis

¹⁴ Torney-Purta J., J. Amadeo, (2004) Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la educación Cívica, OEA, Washington. Páginas 50 - 51.

¹⁵ Tirado, F y Guevara, G., 2005, *Ibid.* Página 23.

¹⁶ Fundación En Este País, 2003, *Ibid.*

en la formación de ciudadanía como prioridad de política y el apoyo de estas prioridades con estrategias de identificación de experiencias locales y difusión de experiencias internacionales han estimulado una variedad de acciones prometedoras en las escuelas en este país. Recientemente, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, en colaboración con la Fundación Empresarios por la Educación, publicó un informe que difunde algunas de las mejores prácticas en esta materia: “Quince experiencias para aprender ciudadanía y una más” que es un excelente ejemplo de una manera de reconocer y difundir la innovación pedagógica que han desarrollado grupos de maestros a nivel de escuela en esta área¹⁷.

En México, la educación para la democracia se refleja en una asignatura obligatoria de Formación Cívica y Ética y en una asignatura de Formación Ciudadana Hacia una Cultura de la Legalidad que en este momento se implementa en seis entidades del país. El Instituto Federal Electoral ha jugado un importante papel en el desarrollo de currículo para la formación de ciudadanía democrática en las escuelas preparando materiales –en colaboración con el Center for Civic Education– que han sido difundidos en el país e integrados en el sistema nacional de actualización profesional de los maestros. Dichos cursos de actualización profesional son parte del sistema nacional de actualización profesional, con lo cual contribuyen a la promoción profesional de los docentes.

El objetivo de Formación Cívica y Ética es “proporcionar elementos conceptuales y de juicio para que los jóvenes desarrollen la capacidad de análisis y discusión necesaria para tomar decisiones personales y colectivas que contribuyan al mejoramiento de su desempeño en la sociedad. Se busca que los alumnos aprendan a considerar y asumir su entorno social como un ambiente propicio para el ejercicio de actitudes comunitarias y cívicas”¹⁸.

El “Programa de formación ciudadana: hacia una cultura de la legalidad” se creó como una iniciativa de los responsables del sector educativo en el estado de Baja California frente a fenómenos como la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado. El programa apoyó la introducción de una asignatura optativa en el plan de estudios que permitiera a los alumnos la reflexión y la adopción de una cultura de la legalidad.

Hay en México esfuerzos de formación de personal docente, aún cuando éstos son modestos

dadas las dimensiones del país y de los desafíos de consolidar una cultura democrática. Existe una licenciatura en educación secundaria con especialidad en Formación Cívica y Ética, pero la mayoría de los profesores que enseñan esta asignatura en la escuela secundaria no son egresados de esta especialidad.

En Chile, la Comisión Nacional de alto nivel aludida invitó a entregar su juicio evaluativo sobre el currículo de formación ciudadana a un amplio espectro de actores, incluido el Ministerio de Educación, sostenedores privados de educación, expertos del mundo de la investigación tanto nacionales como extranjeros, formadores de profesores y parlamentarios. Las principales propuestas de la Comisión fueron:

- a) definición concordada por todos los seores de un concepto de ciudadanía democrática, que integró conceptos y énfasis propios de las tradiciones liberal (titularidad de derechos que hacer valer frente al Estado), democrática (la ciudadanía como pertenencia a una comunidad que se autogobierna) y republicana (la ciudadanía como un ámbito de virtudes específicas);
- b) necesidad de ajustes a la secuencia planteada para la formación ciudadana en el nuevo currículo vigente desde 1998 –enfaticando un cierre al final de la educación media centrado en institucionalidad democrática;
- c) reparación de dos vacíos observados en el curriculum –educar acerca de riesgos para la democracia, y sobre conductas anti-sociales y fundamentos del sistema penal–, así como enriquecimiento de los contenidos sobre economía, calificados como insuficientes; y
- d) sugerencias metodológicas sobre enseñanza escolar de la ciudadanía, centradas en un abordaje que combina clases lectivas y estudio formal tradicional, con debates y

¹⁷ Ministerio de Educación Nacional y Fundación Empresarios por la Educación, 2004, *Ibid.*

¹⁸ Respuesta del Ministerio de Educación de México a la encuesta del Diálogo Regional de Políticas.

experiencias de servicio a la comunidad y de participación en instancias de gobierno estudiantil¹⁹.

Además de las oportunidades específicas en el currículo para formar competencias para la vida en democracia, es necesario que estas oportunidades estén insertas en un contexto institucional que respete a los jóvenes y a sus familias. Si bien hay esfuerzos incipientes en la región para promover la vinculación de la comunidad con las escuelas, estos esfuerzos se concentran en la educación primaria. En secundaria, son escasas las oportunidades para que los jóvenes participen directamente en actividades que les permitan desarrollar habilidades de negociación, de concertación, y de gestión. Las reformas de la educación secundaria en curso en varios países de la región son una excelente oportunidad para invitar a los jóvenes a participar en la definición de los propósitos de la escuela para lograr el desarrollo de competencias que permitan una efectiva ciudadanía democrática.

A su vez estas relaciones entre jóvenes, docentes y comunidades están insertas en un sistema de normas institucionales que gobiernan la gestión escolar influyendo en la selección de maestros, el nombramiento de los directores, y el clima social de la escuela. Estas normas, en algunas ocasiones, contradicen abiertamente una cultura de respeto a la legalidad y la democracia, por ejemplo donde los maestros compran las plazas, donde los directores o supervisores exigen favores sexuales de las maestras o de las estudiantes, donde los sindicatos o partidos políticos exigen a los profesionales de la docencia participación en actividades ajenas a las específicas de la escuela a cambio de apoyo para poder llevar a cabo su tarea.

En los contextos en los que en las escuelas se llevan a cabo prácticas ilegales –por ejemplo venta de calificaciones, cobra de cuotas ilegales– la cultura institucional de las escuelas refleja así las tensiones entre tratar de consolidar valores democráticos modernos mientras refleja valores autoritarios tradicionales contrarios a la democracia. No es de extrañar entonces que la prueba sobre educación cívica administrada a jóvenes de 14 y 17 años en Chile y Colombia mostró su incapacidad de reconocer ‘algunas amenazas para la democracia, como la corrupción, el nepotismo y el control de los medios de comunicación’²⁰. Dicho

estudio señala repetidamente que los estudiantes experimentaron el conocimiento cívico como teórico, como desconectado de su realidad inmediata y encuentra la mayor brecha entre los estudiantes Chilenos y Colombianos, con relación a los de Estados Unidos, no en el conocimiento de hechos básicos que caractericen a la democracia en teoría, sino en la capacidad de interpretar los principios cívicos representados en situaciones concretas cotidianas como artículos de diarios, panfletos o historieta²¹. El que la institución educativa esté gobernada por códigos no democráticos que contradigan los contenidos explícitos del currículo de educación cívica probablemente explique que los jóvenes latinoamericanos aprendan a ser ciudadanos “en teoría”, pero no en la práctica.

Cultura institucional de la escuela

En una encuesta reciente llevada a cabo en El Salvador sobre las formas en que los ciudadanos comunes experimentan situaciones de corrupción más frecuentemente, la mayoría de los encuestados señalaron que su experiencia directa con situaciones de corrupción se centraba en la solicitud de pagos ilegales en escuelas públicas, dos veces más que la solicitud de sobornos en centros de salud, tres veces más que la solicitud de sobornos en ministerios o que la solicitud de sobornos por parte de la policía²². El 16% de los encuestados reportaron haber sido víctimas directas de solicitudes de soborno en escuelas públicas. Este hallazgo no indica necesariamente que la corrupción sea más elevada en el sistema educativo de El Salvador que en otros países, acaso tan solo que este es uno de los pocos países en los que ha habido la intención de estudiar empíricamente las manifestaciones de la corrupción en la gestión educativa y de otros servicios públicos. En esta encuesta, las personas con mayores niveles de escolaridad están más inclinadas a pensar que la corrupción es necesaria para enriquecerse. En efecto, el 33% de los graduados universitarios están de acuerdo

¹⁹ Respuesta del Ministerio de Educación de Chile a la Encuesta del Dialogo Regional de Políticas.

²⁰ Judith Torney-Purta y Jo-Ann Amadeo, 2004, *Ibid.* Página 66.

²¹ *Ibid.*

²² José Miguel Cruz y Alvaro Martín de Vega, *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador, Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*, San Salvador, Universidad Centro Americana, Instituto Universitario de Opinión Pública. Página 58.

con la afirmación “Para hacerse rico es necesario ser corrupto” en comparación con el 30% de quienes han completado el bachillerato, con el 25% de quienes han completado la escolaridad básica y con el 22% de quienes han completado la primaria²³. Dicho estudio señala en forma diáfana la relación que hay entre la extensión de la corrupción y la desilusión sobre la democracia:

“Una consecuencia directa de la corrupción es la desilusión que sobre la democracia puede generar en la ciudadanía. La encuesta del milenio 2000 de Gallup Internacional, que entrevistó cerca de 57000 personas en 60 países, comprobó que allí donde hay mayor corrupción, mayor es la desilusión con la democracia²⁴”

Las escuelas que respetan a los estudiantes y a sus familias, y que modelan para ellos respeto, apertura y transparencia, son comunidades fuertes, enfocadas en el aprendizaje, administradas de forma transparente para el logro de propósitos públicos. A su vez, escuelas que son comunidades fuertes y que brindan a todos los niños oportunidades de aprender a niveles de excelencia, y sobre todo oportunidades de elegir, operan, si van a contribuir al desarrollo de una cultura democrática, en un sistema mayor de instituciones y aspiraciones sociales comprometido con brindar experiencias similares a todos los estudiantes.

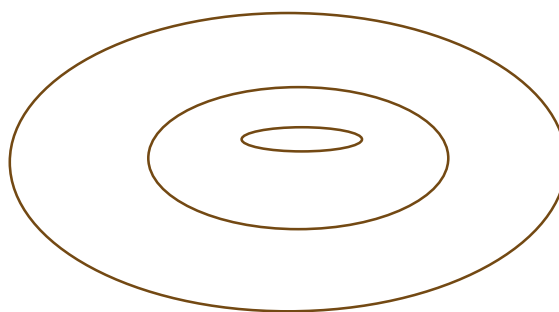
No era parte del propósito de la encuesta analizada en este informe explorar los aspectos de la cultura institucional de la escuela en el sentido más amplio. El estudio de estas normas, específicamente de cómo las prácticas administrativas de la gestión educativa reflejan o desvirtúan propósitos democráticos, debe ser una prioridad en la agenda de investigación sobre este tema en la región.

Educación para la democracia como responsabilidad social

El sistema de interdependencias que hemos descrito incluye experiencias de alta calidad y consistentes a nivel micro que permitan internalizar la capacidad de elegir, que permitan a los estudiantes descubrir y desarrollar su propia voz. Esto incluye oportunidades en el currículo para aprender sobre la democracia y libertades, y requiere también de maestros que estén bien preparados para modelar y valorar la libertad de hacer investigación por cuenta propia y la independencia de criterio, escuelas que se relacionen

con los jóvenes y sus comunidades de forma respetuosa. Maestros y directivos escolares que demuestren ellos mismos que pueden relacionarse entre sí de forma respetuosa, honesta y abierta en el microcosmo de la escuela y en la gestión de la micro-política escolar, y requiere también un compromiso social mayor de educar a todos a niveles de excelencia y para la vida en democracia. Estas condiciones interdependientes conforman un sistema de círculos concéntricos de influencia, al centro del cual se encuentran las experiencias de los jóvenes en la escuela, y con el círculo más externo representando el compromiso de la sociedad en educar a todos los jóvenes a niveles de excelencia.

Las relaciones entre los componentes de este sistema son de interdependencia, más que unidireccionales, puesto que hay ciclos de retroalimentación de cada elemento de este sistema al resto, y hay también ciclos de realimentación de los resultados a cada nivel que sobre el tiempo impactan otros componentes. Por ejemplo, a medida que los jóvenes tengan experiencias en la escuela que les permitan valorar las diferencias y la libertad, se comprometerán más con el apoyo a una educación de alta calidad para todos sus conciudadanos. A su vez, este mayor compromiso social con una educación de calidad posibilita experiencias de mayor calidad a nivel micro.



5. Conclusiones y sugerencias para continuar profundizando la educación para la democracia

La encuesta recoge una valiosa información sobre el currículum de la educación para la ciudadanía y la democracia en países de América Latina y el Caribe. Este levantamiento preliminar permite

²³ Ibid. Página 45.

²⁴ Ibid. Página 17.

tener un mapeo –aunque grueso– del estado de situación en los países que contestaron. En este sentido, la encuesta representa un punto de partida, una línea de base a partir de la cual es posible avanzar de modo de acercarse a la educación ciudadana integral, acumulativa y cotidiana como la que aquí hemos propuesto. Al final de estas conclusiones se presentan una serie de opciones concretas que permitirán avanzar en la educación para la ciudadanía en el ámbito de la escuela.

En América Latina, los esfuerzos de reforma educativa durante la última década se inspiran en buena parte en el deseo de responder a las aspiraciones democráticas de dar a todas y todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para participar en economías y sociedades basadas cada vez más en conocimientos. Los esfuerzos por universalizar el acceso a la educación secundaria, las políticas de discriminación positiva orientadas a reducir las brechas en la calidad de la educación que recibe distintos grupos sociales, y el énfasis en mejorar las competencias básicas de los egresados de primaria y secundaria, reflejan todos la aspiración de preparar a nivel básico para participar y deliberar en sociedades democráticas.

Esta forma de entender la relación entre la educación y la democracia está justificada parcialmente en estudios empíricos. Un estudio de la relación entre la educación y las actitudes democráticas basados en una encuesta administrada en 48 países, incluyendo Chile, Costa Rica y México, encontró que las personas con más años de escolaridad eran las que tenían actitudes más democráticas²⁵. Otro estudio, que utiliza los mismos datos pero que se centra sólo en los tres países latinoamericanos, concluyó que si bien la mayoría de los adultos encuestados no confiaban en las otras personas (lo cual sugiere un bajo nivel de cultura cívica), el 30% que confían en los demás tenían niveles educativos mayores y mayor probabilidad de haber culminado estudios secundarios y universitarios²⁶. Una relación semejante entre educación y confianza interpersonal fue hallada por Robert Putnam en los Estados Unidos²⁷. En estos tres países de América Latina, el nivel de confianza interpersonal es bajo, pero es más bajo entre quienes tienen menor escolaridad y en los países con poblaciones con menor nivel de escolaridad. En una encuesta administrada en 17 países en 2002, en promedio solamente el 19% dijo que se podía confiar en la mayoría de las personas; estas cifras varían de 3% en Brasil –país

que tiene los indicadores educativos más bajos de la región— a 36% en Uruguay –país con altos indicadores educativos en la región²⁸.

A pesar del reconocimiento de que educar a todas las personas con altos niveles de calidad es una condición necesaria para la ciudadanía democrática, el reconocimiento de la necesidad específica de profundizar en la definición de las competencias esenciales para la ciudadanía democrática, en la identificación de las metodologías más apropiadas para desarrollarlas, y en los sistemas de apoyo y evaluación para llevarla a escala es parte de un debate más reciente. En la mayoría de los países se trata de un debate de especialistas más que de un debate generalizado a todas las comunidades de educadores en sentido amplio, y menos aún a los diversos grupos de interés que convergen alrededor del tema educativo. La educación para la formación de la ciudadanía democrática es, en América Latina, un tema incipiente y poco basado en el análisis de evidencia empírica sobre qué funciona con qué resultados. En este contexto. El análisis de la encuesta aquí presentado, representa un aporte en tanto entrega evidencia de un número importante de países sobre lo que en éstos se hace en materia de educación para la democracia.

Algunos Ministerios de Educación han formado comisiones de estudio para analizar el tema y formular propuestas. No se conocen aún resultados de la labor de dichas comisiones reflejados en prácticas docentes innovadoras y menos aún en competencias de los estudiantes que hayan demostrado ser particularmente prometedoras. Por el contrario, el análisis de las competencias cívicas de jóvenes de 14 y 17 años en Chile y Colombia y de jóvenes de 14 años en México señala importantes carencias, mayores en los casos de Chile y México que en el de Colombia. Si bien los estudiantes Colombianos, y en menor grado los Chilenos y los Mexicanos, conocen las

²⁵ Moreno, A. (2001) Democracy and Mass Belief Systems in Latin America. In Roderick Ai Camp (Ed) Citizen Views of Democracy in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 27 - 50, p. 35.

²⁶ Power, T. and Clark, M. (2001) Does Trust Matter? In Roderic Ai Camp (Ed), *Ibid.*, 51-70, p.59

²⁷ Putnam, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics*, 27 (4), p. 665. Cited in Power and Clark, 2001, *Ibid.*

²⁸ Latinobarómetro, 2002, Press Report. www.latinobarometro.org

características ideales de una democracia formal, tienden a ver dicho conocimiento como ajeno a su propia realidad²⁹. Estos estudios señalan, en particular, déficit en la educación cívica en la escuela primaria. Señalan igualmente la incapacidad de los jóvenes de reconocer como impedimentos a la democracia prácticas como la corrupción o el nepotismo. Uno de los estudios señala que los profesores, tanto en Colombia como en Chile, están deficientemente preparados para formar para la ciudadanía democrática, que consideran sería mucho más efectivo un enfoque integrado a lo largo de todo el currículo, y no en una asignatura específica, y que tienden a apoyarse principalmente en el estudio de documentos originales como las constituciones de los países, lo cual sugiere una forma tradicional y limitada de apoyar la adquisición de conocimiento sobre la institucionalidad democrática, pero no la capacidad de participar democráticamente.

Tomando en cuenta las limitaciones de la encuesta, la información aportada por ésta permite delinear con más claridad lo que es posible hacer para formar una ciudadanía efectiva, con miras al futuro.

¿Qué opciones permitirían avanzar en la formación de ciudadanía democrática desde la escuela?

1. Definir las competencias que hacen a una ciudadanía democrática efectiva. Es necesario continuar desarrollando y promoviendo la discusión sobre las competencias que hacen a la ciudadanía competente. La evaluación misma de la democracia y su calidad es un proceso. En Costa Rica se lleva a cabo un interesante proyecto, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, cuyo propósito es ponderar las expectativas de los ciudadanos sobre la democracia en ese país³⁰. Sobre la base de este tipo de estudios será posible operacionalizar las competencias y disposiciones necesarias para la ciudadanía efectiva. México ha realizado recientemente un importantísimo estudio sobre Discriminación, cuyos resultados han sido ampliamente difundidos a través de la prensa. Este tipo de iniciativas son muy valiosas para estimular la discusión pública sobre componentes específicos de la ciudadanía democrática.
2. Identificar las brechas entre las competencias de una ciudadanía efectiva y los conocimientos, habilidades y actitudes de los estudiantes y egresados del sistema escolar. Trabajos de investigación como el Estudio Internacional de Educación Cívica brindan información muy valiosa sobre los conocimientos y disposiciones cívicas de los estudiantes. Lamentablemente solo dos países Latinoamericanos, Chile y Colombia, han participado en dichos estudios y más recientemente México ha incorporado algunas preguntas de dicho estudio a una evaluación de egresados de Bachillerato. Estos, así como encuestas periódicas como Latinobarómetro, o estudios de opinión como el estudio sobre corrupción discutido en este trabajo realizado en El Salvador, permiten comprender en qué medida hay correspondencia entre las demandas que la democracia hace sobre la ciudadanía efectiva y las competencias y visiones de los ciudadanos concretos en cada país. El conocer las brechas entre las demandas de la democracia y los resultados que produce el sistema educativo permitirá definir propósitos específicos para la formación ciudadana en la escuela.
3. Promover foros democráticos para negociar los propósitos de la educación secundaria. Como han señalado los teóricos del estudio de la educación democrática, no hay una sola manera de definir de qué forma educar para la democracia³¹, es por ello que una teoría democrática se orienta a formas democráticas de definir los propósitos de la escuela. Los esfuerzos en curso de expansión de la escuela secundaria en América Latina son una excelente oportunidad de capitalizar en dicha expansión para adelantar formas abiertas y amplias de definición y de discusión sobre los propósitos de la escuela.

²⁹ Torney-Purta, Judith and Jo-Ann Amadeo, 2004, *Ibid.*, p. 48. Véase también Tirado, F y Guevara, G., 2005, *Ibid.* Página 31

³⁰ Proyecto Estado de la Nación. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, San José, Costa Rica.

³¹ Amy Gutmann, 1987, *Democratic Education*, New Jersey, Princeton University Press.

4. Identificar cuáles son las experiencias en la escuela que contribuyen al desarrollo de competencias de ciudadanía democrática en el contexto Latinoamericano. Esto requiere un ambicioso trabajo conceptual y de investigación. Congruentemente con la tesis que hemos avanzado en este trabajo de que la educación ciudadana trasciende una asignatura en el currículo, será necesario estudiar las pedagogías en uso en las escuelas, las formas y oportunidades de participación de los estudiantes en las escuelas, y los efectos de las mismas en el desarrollo de competencias, habilidades y capital social.
5. Realizar investigaciones comparadas y analizar en forma comparativa evidencia empírica –entre varios países y a lo largo de amplios períodos históricos– que permita una mejor conceptualización sobre las formas efectivas de educación ciudadana.
6. Preparar programas específicos para la educación ciudadana y materiales educativos que puedan apoyar a los docentes y estudiantes en actividades de probada efectividad. En particular profundizar el estudio de la historia, del gobierno incorporando contenidos comparados que documenten de que manera la participación y acción social y de individuos han promovido la democratización de las sociedades –por ejemplo estudiando el movimiento de derechos civiles en Estados Unidos, o la caída del régimen de Apartheid en Sudáfrica. Estudiar procesos históricos que han resultado en la reducción de las libertades y derechos ciudadanos, por ejemplo el surgimiento del nazismo en Alemania, y los genocidios recientes de Rwanda y Darfur. Incorporar igualmente el estudio comparado de los regímenes autoritarios en América Latina y sus efectos en las libertades de las personas y en sus derechos humanos.
7. Desarrollar programas de formación de profesores y directivos y administradores escolares para desarrollar competencias que les permitan apoyar una educación ciudadana de alta calidad.
8. Desarrollar y evaluar experimentos específicos para la formación de programas de educación ciudadana innovadores que puedan ser ensayados en el marco de las reformas de educación ecundaria que adelantan diversos países de la región con el fin de probar el conocimiento más actualizado sobre el material, y que permitan evaluar la factibilidad y costos de llevar dichas experiencias a escala. Por ejemplo evaluar modelos de educación en servicio (service learning), estudio de la historia
9. Crear redes de investigación y práctica que articulen a investigadores y a comunidades amplias de educadores en varios países de la región, con países de otras partes del mundo, con el fin de intercambiar conocimiento basado en la práctica en este campo.
10. Planificar e implementar programas continuos de desarrollo profesional para los maestros con un foco en educación ciudadana y para la democracia. Ningún programa innovador será completamente un éxito a menos que los maestros que lo van a implementar estén bien preparados en el área.

La experiencia de Chile

Cristián Cox *

Muchas gracias por esta oportunidad de compartir con ustedes la experiencia reciente de Chile en educación ciudadana a través de su sistema escolar. En esta oportunidad abordaré tres temas: 1. desafíos a la formación ciudadana en contextos de globalización y modernidad “reflexiva”; 2. objetivos y contenidos del currículum de la reforma en curso en Chile y 3. evaluación y deliberación pública sobre educación ciudadana: experiencia de una Comisión Nacional de Formación Ciudadana en Chile, el año 2004.

Antes, voy a hacer algunas aclaraciones. En relación al primer tema, la pregunta por la especificidad histórica que tiene hoy en día el tema de formación ciudadana impartida por el sistema escolar me parece central. Parte de lo discutido a lo largo de hoy tiene una atemporalidad y grado de generalidad preocupante: es como si pudiera aplicarse a las circunstancias de nuestra región después de la segunda guerra; o a comienzos del siglo XX. Los mismos conceptos y aspiraciones se hubieran repetido... Creo que un primer desafío para actores e interpretes en este tema, en esta primera década del siglo XXI, es identificar adecuadamente las características específicas del problema hoy en día. Creo que esto debe estar en la partida del análisis.

Enseguida voy a referirme, concisamente, a la respuesta de Chile a la pregunta sobre qué es educación ciudadana relevante para el sistema escolar en el nuevo siglo.

Por último, me referiré a una experiencia que tuvo lugar en mi país entre julio y diciembre del año pasado, (2004) de una comisión nacional sobre el tema de formación ciudadana. Un ejercicio de deliberación pública valioso y cargado de

consecuencias para una reforma curricular que está en su fase inicial de implementación.

1. Especificidad de la educación ciudadana en nuestra región a inicios del siglo XXI: cinco desafíos

Cinco desafíos que confronta la ‘formación ciudadana’ en la Región de Latinoamérica y el Caribe, en esta primera década del siglo XXI, a mi juicio constituyen el foco de la especificidad histórica del tema: (i) tensión entre una comunidad política mayor y los grupos inmediatos de referencia; (ii) tensión educación cosmopolita / educación en pertenencia nacional; (iii) tensión entre educación en la lealtad a un orden político y su crítica; (iv) implementación: énfasis intra o extracurricular?; (v) educación para la ciudadanía activa y sus altos requerimientos de gestión.

i) Tensión entre una comunidad política mayor y los grupos inmediatos de referencia

El primer desafío dice relación con tendencias profundas de la modernidad que vivimos y que la literatura especializada tematiza en términos de desplazamiento de la esfera pública, subordinación de la política a la economía, individualización, y debilitamiento de los sentidos de pertenencia y lealtades a una comunidad política mayor que los grupos inmediatos de referencia.

* Center for Latin American Studies, Stanford University / Ministerio de Educación de Chile.

“La gente ya no pertenece, de una vez y para siempre, a un país, una región, una clase social, y desde luego tampoco a un partido. La identidad de cada cual se transforma en una construcción individual y permanente, en lo que Giddens llama un “proceso reflexivo”. “El personaje central de nuestro tiempo -señala Ulrich Beck- es el ser humano capaz de escoger, decidir y crear, que aspira a ser autor de su propia vida, creador de una identidad individual”. Pues bien, este individuo no busca integrarse a la sociedad, sino “vivir su propia vida”. A la sociedad no se pertenece; ella es un espacio por el que se navega en función de la realización de proyectos propios, individuales”. “Las fuentes tradicionales de identidad colectiva, como la identidad étnica o de clase, pierden peso. Los individuos no “son”, de una vez y para siempre, trabajadores, empresarios, intelectuales, ecologistas, liberales. Nadie es de un país, de una clase, de una religión, ni siquiera de un género: esto se escoge, y no una vez sino varias veces”.

(Eugenio Tironi, en análisis ofrecido a la Comisión de Formación Ciudadana, Sesión 2, 9 de Agosto de 2004, Santiago de Chile).

Se puede discutir por cierto la medida en que estas tendencias sociológicas propiamente post-modernas, afectan a nuestras sociedades en su totalidad, o sólo a sus sectores más integrados a los circuitos globales. Pero de lo que no cabe duda es que ellas afectan especialmente a los jóvenes y sus percepciones, y que, cargando las tintas, la verdad es que no se puede trabajar efectivamente en educación ciudadana, sin responder a estas características del contexto cultural y social mayor.

ii) Tensión educación cosmopolita / educación en pertenencia nacional

El segundo desafío lo vive en forma cotidiana todo sistema educativo nacional y sus actores, y se funda en la necesidad de educar para vivir en la tensión entre globalización y nación; educar en la simultaneidad nueva de una identidad global, nacional y local. La pregunta es, muy concretamente: ¿como se forman ciudadanos que son simultáneamente abiertos a los requerimientos de

la globalización y que tienen raíces e identidad en su comunidad y nación?

iii) Tensión entre educación en la lealtad a un orden político y su crítica

El tercer desafío se refiere a otra tensión; la necesidad de trabajar en forma bi-fronte, o apuntando simultáneamente a dos fines: el de la valoración de, y lealtad con, una sociedad y sus leyes y costumbres, y el de su crítica. Este desafío es muy difícil. Si ustedes reúnen a educadores a tematizar curricular y pedagógicamente el mundo de la política, las instituciones y la autoridad, lo que va a fluir sin esfuerzo es su crítica. Y sin embargo, la experiencia escolar tiene que comunicar, junto con las capacidades críticas, una lealtad a un orden y sus leyes. La escuela básica en especial, no puede ser un jardín de dudas e ironía, y al mismo tiempo, sin embargo, debe sentar las bases de capacidades críticas cruciales para la innovación y la democracia.

iv) Implementación: ¿énfasis intra o extracurricular?

El cuarto desafío es propio de los Ministerios y los diseñadores de políticas en este campo, y puesto como pregunta sería: ¿Cómo evitar caer en la “programitis” en esta área? La formación ciudadana buscada, ¿Es un tema de programas especiales, o es un tema que está en el corazón del currículum, de la actividad cotidiana de la escuela?

v) Educación para la ciudadanía activa y sus altos requerimientos de gestión.

Quinto desafío: si la educación ciudadana a la que se aspira otorga un gran valor a prácticas de participación y servicio comunitario por los alumnos, en lo posible a la comunidad externa a la escuela, -como lo demuestran las experiencias en los sistemas escolares más avanzados, hoy día destacadas especialmente en la exposición ‘a distancia’ de Cecilia Braslavsky- la organización masiva de tales oportunidades de aprendizaje, tiene evidentemente un requerimiento de gestión mas alto que el de las clases convencionales de educación cívica. Tiempos, espacios, redes y relaciones externas, para que operen formativamente de

CUADRO I

DE EDUCACIÓN CÍVICA A FORMACIÓN CIUDADANA

EDUCACIÓN CÍVICA	FORMACIÓN CIUDADANA
<ul style="list-style-type: none"> • Foco en institucionalidad política • Ubicada en últimos cursos de la educación media • Orientada a adquisición de conocimientos – foco en contenidos- 	<ul style="list-style-type: none"> • Doble foco: institucionalidad política y ampliación temática a “problemas actuales sociedad” • Presente a lo largo de la secuencia escolar • Orientada a adquisición de conocimientos, habilidades y disposiciones (actitudes)

manera efectiva, requieren condiciones de gestión más exigentes y bastante diferentes a las predominantes.

2. Reforma curricular de los Noventa: de “educación cívica” a “formación ciudadana”

La reforma curricular de los Noventa significó en Chile un cambio de paradigma respecto a la educación cívica tradicional. Las dimensiones principales de tal cambio son las esquematizadas en el cuadro siguiente.

El cambio puede describirse en términos de una triple expansión de la educación cívica tradicional (Aunque esto es una simplificación drástica, porque se trata de un cambio de calidad no de cantidad solamente): expansión temática, cuantitativa y formativa.

Temática, porque el foco de los contenidos de conocimiento se amplía desde la institucionalidad política (Nación, Estado, Gobierno, Ley) a problemáticas actuales de la sociedad como equidad, derechos humanos, medio ambiente, y ciencia y tecnología en contextos de sociedades que deliberan sobre sus fines y sus medios. Cuantitativa, porque la presencia de la formación ciudadana es redefinida en forma sustancial: de estar ubicada al final de la secuencia escolar –últimos grados de la educación media; pasa a estar ubicada a lo largo de la misma, desde kinder al grado doce; porque de ser parte de una asignatura especializada, pasan sus contenidos a estar distribuidos en varias asignaturas, además de lo que se entiende como “objetivos transversales” y formativa, al plantearse objetivos de aprendizaje que, junto

con el conocimiento, se refieren a habilidades y actitudes.

La expansión referida, en sus dimensiones de presencia a lo largo de la secuencia escolar, distribuida en varias disciplinas, se puede apreciar en el cuadro 2, que especifica las horas pedagógicas semanales (45 minutos) correspondientes a cada asignatura que tiene incidencia directa en la formación ciudadana. (Cuadro 2)

Es de destacar en el nuevo curriculum de formación ciudadana el papel de la asignatura *Lenguaje y Comunicación*, donde se plantea como objetivo, entre otros, el logro de habilidades de interpretación y uso de la información de los medios de comunicación masiva, expresión en público y capacidades de argumentación.

Contenidos

No puedo en esta breve presentación ir mucho más allá de los títulos de lo que constituyen los objetivos y contenidos de esta formación ciudadana ‘expandida’ que he procurado retratarles mostrando el plan de estudios correspondiente, y que tiene tres dimensiones formativas: conocimientos, habilidades y valores.

Conocimientos

En la dimensión de conocimientos, los ejes temáticos de los contenidos –fundamentalmente tratados en el ámbito disciplinario de Historia y Ciencias Sociales- son: Estado, Democracia y Derechos Humanos; Identidad nacional y relaciones internacionales; Cohesión social y diversidad;

CUADRO 2

PLANES DE ESTUDIOS VIGENTES EN CHILE EN 2004, CON INCIDENCIA DIRECTA EN FORMACIÓN CIUDADANA (HORAS SEMANALES)

Áreas de aprendizaje	1° básico	2° básico	3° básico	4° básico	5° básico	6° básico	7° básico	8° básico	1° básico	2° básico	3° básico	4° básico
Lenguaje y Comunicación					5°	5°	5°	5°	5°	5°	3°	3°
Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural.	5°	5°	6°	6°								
Estudio y Comprensión de la Sociedad					4°	4°	4°	4°				
Historia y Ciencias Sociales									4°	4°	4°	4°
Filosofía y Psicología											3°	3°
Orientación/ Consejo de Curso					1°	1°	2°	2°	1°	1°	1°	1°

Fuente: Ministerio de Educación (2004). Planes y programas de estudio. Santiago ¹

Economía Política y Medio ambiente y desarrollo sostenible.

Habilidades

En la dimensión de las habilidades necesarias para la ciudadanía activa contemporánea, -donde las asignaturas claves son Historia y Sociales, Lenguaje y Comunicación, y Filosofía - los ejes ordenadores son los siguientes: Manejo de información pública (distinción hecho/juicio); Expresión y debate (argumentación, persuasión, seducción); Pensamiento crítico y juicio moral (ética y poder); y Organización y participación (coordinación colectiva para la acción).

Valores

Por último, en términos de los valores que orientan la disposición a la acción, así como la capacidad de enjuiciamiento del mundo, que la formación ciudadana planteada en el currículum de

la reforma Chilena propone, destacan como ejes ordenadores: Valores Personales (responsabilidad, autonomía, honestidad, iniciativa); Valores interpersonales: visión del otro (respeto, valoración diversidad); Valores de integración social (solidaridad, compromiso con la sociedad) y Valores de convivencia democrática (pluralismo, colaboración, participación responsable).

¹ No todos los contenidos de cada una de las áreas de aprendizaje señaladas corresponden directamente a 'formación ciudadana'. Lenguaje y Comunicación tienen un eje importante de literatura; Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural, en los primeros años de básica, abarca contenidos de ciencias naturales, etc. En forma aproximada, se puede afirmar que el 100 por ciento del tiempo de las asignaturas Estudio y Comprensión de la Sociedad, e Historia y Ciencias Sociales, corresponden directamente a oportunidades de aprendizaje de conocimientos, habilidades y valores para la ciudadanía activa. En contraste, se puede estimar que el 50 por ciento del tiempo de Lenguaje y Comunicación, como de Filosofía y Psicología, corresponden directamente a 'formación ciudadana'.

3. Evaluación del currículum vigente y propuestas de ajuste: Comisión Nacional de Formación Ciudadana, 2004.

El último tema de esta presentación es la experiencia Chilena reciente de evaluación y deliberación sobre el currículum que les acabo de describir.

En efecto, durante 2004, el Ministro de Educación Sergio Bitar, en respuesta a preocupaciones manifestadas largamente por la clase política —especialmente a través del Senado; respecto a la no inscripción electoral de los jóvenes y su supuesta causal educativa (pobreza de su educación ciudadana escolar), convocó a una Comisión ad-hoc de alto nivel, con el propósito de que evaluara el currículum vigente y propusiera los ajustes que considerara necesarios.

La Comisión fue conformada por 17 personas, representantes de los ámbitos educativo, jurídico, político, medial, religioso, estudiantil, de derechos humanos y gremial. La misma fue apoyada por una secretaria técnica del Ministerio de Educación de cuatro miembros. El grupo convocado sesionó semanalmente entre el 27 de Julio y el 13 de Diciembre de 2004. La Comisión invitó a entregar su juicio evaluativo sobre el currículum de formación ciudadana a un amplio espectro de actores, incluido el Ministerio de Educación, sostenedores privados de educación, expertos del mundo de la investigación tanto nacionales como extranjeros,² formadores de profesores y parlamentarios.

Las principales propuestas de la Comisión fueron:

- i) la definición concordada por todos los sectores de un concepto de ciudadanía democrática, que integró conceptos y énfasis propios de las tradiciones liberal (titularidad de derechos que hacer valer frente al Estado), democrática (la ciudadanía como pertenencia a una comunidad que se autogobierna) y republicana (la ciudadanía como un ámbito de virtudes específicas);
- ii) necesidad de ajustes a la secuencia planteada para la formación ciudadana en el nuevo currículum vigente desde 1998 —enfaticando un cierre al final de la educación media centrado en institucionalidad democrática;
- iii) reparación de dos vacíos observados en el

currículum vigente —educar acerca de riesgos para la democracia, y sobre conductas anti-sociales y fundamentos del sistema penal; así como enriquecimiento de los contenidos sobre economía, observados como insuficientes;

- iv) sugerencias metodológicas sobre enseñanza escolar de la ciudadanía, centradas en un abordaje que combina clases lectivas y estudio formal tradicional, con debates, y experiencias (de servicio a la comunidad y de participación en instancias de gobierno estudiantil).

Quiero, al cierre de esta breve presentación, destacar el valor político y educativo de la experiencia de la Comisión Nacional sobre Formación Ciudadana. Su valor político es haber concordado, con la participación de todo el espectro ideológico-partidario, una definición de la educación ciudadana requerida y sus orientaciones valóricas fundamentales. En una sociedad como la Chilena, con un pasado reciente de división política profunda y violenta, y quiebre prolongado de su democracia, esto reviste un logro importante y cargado de consecuencias para la educación. Su profesorado podrá trabajar con confianza en el contexto escolar los asuntos que tensan a la sociedad, respaldados por las definiciones de educación ciudadana concordadas por la Comisión. Su valor educacional es haber producido, a través de deliberación prolongada y examen de evidencias, propuestas de mejora al currículum recién establecido, que no cabe duda lo robustecen, contribuyendo a proveer oportunidades de aprendizaje más relevantes y efectivas para la ciudadanía democrática activa buscada.

² La Comisión contó con la participación de la coordinadora del estudio mundial de Educación Cívica de la IEA, Judith Torney-Purta, y su colega en el mismo, Jo-Ann Amadeo, ambas académicas de la University of Maryland, College Park. Las académicas y expertas internacionales presentaron a la Comisión, las conclusiones de un estudio comparado de conocimiento y actitudes cívicas de jóvenes de Chile, Colombia y Estados Unidos, correspondiente a un análisis especial de la base de datos del estudio mayor de la IEA. Ver, Judith Torney-Purta, Jo-Ann Amadeo, (2004) Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la Educación Cívica: Un análisis empírico de las opiniones de estudiantes y profesores. OEA, Washington.

La Experiencia de Colombia

Rosario Jaramillo ¹

Como decía el otro día, creo que la única ventaja de la situación de tanta violencia que se vive en Colombia es que no hay que justificar un programa de competencias ciudadanas. Todo el mundo inmediatamente está de acuerdo y por eso, quizá, hemos tenido un apoyo tan enorme, y hemos podido desarrollar un programa de tanta trascendencia en el país. Es imprescindible formar personas solidarias, sensibles, críticas, respetuosas, justas, libres y autónomas con sentido de pertenencia a una comunidad, capaces de solucionar conflictos por vías pacíficas, pero aceptando que existe el conflicto y que éste importa para construir una sociedad participativa y democrática que reconozca las diferencias.

Lo que hemos querido hacer es un programa estructural y a largo plazo en el sector educativo, que sea una respuesta concreta al problema de la violencia en Colombia, que realmente afecte la acción, y que pueda impactar la cultura misma. Ver si es posible que aún cuando se viva en una cultura muchas veces vertical, autoritaria, intolerante, y discriminatoria, se pueda transformar esa cultura y cambiar la forma de mirarnos a nosotros mismos. En ese sentido, creo que todos los sectores estamos de acuerdo, no se trata de una cátedra de cívica—ni siquiera de derechos humanos—sino de un programa en competencias, en habilidades para la vida, que busca un cambio verdadero en el comportamiento social y político de todas las personas de cada institución educativa enmarcado, ahí sí, en la promoción de los Derechos Humanos. Se trata de ver cómo transformar efectivamente la institución misma y, de ser posible, desde ahí también afectar a la familia y la comunidad.

El programa busca un replanteamiento del

papel de la escuela en la formación ciudadana, que pasa de pensar estos temas desde una clase de contenidos cívicos, una hora, una vez a la semana, a una escuela que se organiza en función de los valores democráticos en los que quiere formar y que debe impregnar todas las instancias de decisión y de interacción social.

El programa ha buscado poner la educación ciudadana a la misma altura de las áreas básicas tradicionales de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales. Esta fue una decisión explícita de la Ministra desde que fue Secretaria de Educación en Bogotá. Ella decidió, incluso cuando no había plata sino para evaluar tres áreas, escoger matemáticas, lenguaje y precisamente competencias ciudadanas, por encima de ciencias naturales y ciencias sociales, porque le pareció fundamental enviar el mensaje, de que formar para la ciudadanía importaba. También quiso mandar el mensaje de que la evaluación de competencias ciudadanas podía convertirse en una mirada de cómo atender este estilo de problemas y darle un estatus preponderante a la reflexión sobre las relaciones humanas y al papel de las emociones en la disposición a la acción del comportamiento humano. Se daba así el mensaje de que este debe ser un trabajo de reflexión en la escuela. Era insistir en que no solamente se trataba de conocimientos y de desarrollo—incluso de estructuras cognitivas, tales como la de descentración y la de coordinación de perspectivas o la de creatividad en las soluciones a los conflictos—sino de aprender a manejar todo lo que tiene

¹ Asesora del Programa de Competencias Ciudadanas, Ministerio de Educación, Colombia.

que ver con mejorar las relaciones en la escuela para aprender a vivir juntos como colombianos en medio de nuestras diferencias.

Es evidente que tiene que ser necesariamente un área transversal que compete a todas las instancias de decisión en la institución escolar y que tiene que ver con el clima que se puede crear tanto en el aula como en toda la institución, de posibilidad real de participar, de explorar las razones verdaderas por las cuales se actúa y se toman las decisiones y de poder actuar en consecuencia. Es poder revisar entre todos los participantes las decisiones que se han tomado, mirar las consecuencias y redireccionar la decisión, si se ve que esto es necesario.

Todos los docentes pueden contribuir con la formación ciudadana integrándola con la enseñanza de sus áreas académicas y a la práctica de competencias ciudadanas como parte de proyectos escolares, aún cuando también se deben crear espacios específicos para el aprendizaje, por ejemplo en ciencias sociales o en ética. En eso creo que también estamos todos de acuerdo, y en que debe trabajarse con padres de familia y con la comunidad cuando sea posible.

En ese sentido, entendemos que las competencias ciudadanas abarcan un conjunto de conocimientos—porque claro que los conocimientos importan, no bastan, pero no tenerlos sí garantiza que no se participe, como nos mostró el estudio de la IEA—e importa tener buenos conocimientos sobre el Estado o la Constitución o el sentido de las leyes, por ejemplo, porque permite comparar ideales comunes a esa sociedad. Pero también saber, por ejemplo, qué factores nos llevan a los conflictos o qué maneras hay para poderlos resolver creativa o inteligentemente. Esos también son conocimientos que deben incorporarse a las temáticas que se quieren desarrollar.

Entonces, definimos las Competencias Ciudadanas como un conjunto, de conocimientos, actitudes y habilidades tanto cognitivas, emocionales y comunicativas que, relacionadas entre sí (se necesitan todas ellas), disponen a la acción ciudadana.

En primer lugar, organizamos unos estándares que tuvieran en cuenta este tipo de competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras que en conjunto con los conocimientos se trabajaran en tres ámbitos: en el de la convivencia y la paz, (todo lo que tenga que ver

con resolución de conflictos); en el de la participación y responsabilidad democrática, (todo lo que tiene que ver con entender el sistema democrático y poder participar en él, y entender qué nos dice la constitución, por ejemplo, sobre en qué instancias se puede y debe participar); y con un problema que ha aparecido en esta reunión en todas las intervenciones: el de la pluralidad, la identidad y el respeto a la diferencia, especialmente en países como Colombia y en realidad en toda América Latina, que tienen una diversidad étnica muy importante de ser considerada. Hay que saber enriquecerse con la diversidad porque las diferencias sociales llevan a unas diferenciaciones y exclusiones de tal magnitud que, si no se trabajan y no se entienden, difícilmente podremos resolver nuestros problemas. De ahí que todo esto tiene que estar enmarcado en una cultura de respeto y promoción de los derechos Humanos.

EL PROGRAMA DE COMPETENCIAS CIUDADANAS

Se trata de un programa en competencias y habilidades para la vida, que busca un cambio verdadero en el comportamiento social y político de las personas. Las actividades desarrolladas a la fecha son las que siguen:

1. Formulación de estándares y evaluación

Aunque en Bogotá se empezó por la evaluación, en el ministerio pudimos comenzar por estándares puesto que en las demás áreas básicas ya se venían desarrollando y por esta razón pudimos elaborar una prueba directamente relacionada con estos estándares. Ya en Bogotá habíamos hecho una serie de pruebas que trataban de mirar distintos aspectos de las competencias ciudadanas. Habíamos mirado por ejemplo, desarrollo del juicio moral, actitudes, imaginarios políticos y conocimientos. Pero a diferencia de Bogotá, en el caso de las pruebas nacionales tuvimos la ventaja de que haber definido los elementos fundamentales que nos permitían saber cuáles eran las dimensiones que teníamos que evaluar. Elaboramos una prueba censal que pudimos aplicar a todos los niños de quinto y noveno grado del país. Por eso pudimos darle información a todas las escuelas de cómo iban los niños y qué tipos de planes podían crear a partir de los resultados de esa evaluación.

Además, una de las cosas importantísimas de estas pruebas es que, al estar basadas en los estándares, estamos buscando por todos los medios que se conviertan en una herramienta útil para que docente pueda saber qué pensamientos, actitudes, reacciones, imaginarios tienen ellos que le permitan comprender mejor a sus alumnos para saber cómo trabajar con ellos. Los maestros no siempre están acostumbrados a entender si una persona se está descentrando y es capaz de coordinar una, dos o más perspectivas distintas a la propia y cómo puede generar nuevas alternativas pedagógicas que les enseñe a los niños a incorporar los puntos de vista de distintas personas en la solución de los problemas.

En la medida en que mostramos que hay muchas cosas que se pueden evaluar—cosas que mucha gente pensaba que no se podían evaluar, como el nivel de desarrollo del juicio moral, o como actitudes—estábamos mostrando que la prueba no está tratando de emitir juicios para señalar con el dedo quién está bien y quién está mal, sino que está entregándole una herramienta a los docentes para que ellos mismos puedan pensar en las cosas que pueden desarrollar más en sus estudiantes.

Pero a su vez, y esta es una cosa que hemos hecho muy de cerca con Chile, al poder crear la posibilidad de redes de comunicación en la escuela y entre escuelas, estamos tratando de ver cómo hacemos para que el uso de esas pruebas y el de los estándares permita que haya *comunicación entre los docentes*, que les permita intercambiar cómo están entendiendo a sus estudiantes, cómo desarrollan sus clases y, eventualmente, que nos manden esa información a partir del trabajo en grupo de ellos. Esto permitirá entender qué cosas no están bien en los estándares o qué sobra o qué está demasiado complicado o demasiado fácil. Permite que en el uso de esos instrumentos, ellos puedan mandar la información al Ministerio para que éste pueda rehacer las pruebas, rehacer los estándares partiendo de lo que realmente ocurre en el aula de clase. Y creemos que eso puede llegar a ser muy poderoso porque es la posibilidad de hacer política pública a partir de lo que ocurre en el aula.

2. Talleres de Socialización del programa

Tercero, desarrollamos también talleres de socialización del programa en todo el país, especial-

mente a través de las Secretarías de Educación e invitando a unos cuantos maestros a esos talleres. Sobra decir que ahí nunca se llegaba a la totalidad de la población, ni a la más significativa. Por eso decidimos que era importante más bien ver cómo hacíamos un trabajo con las universidades, con las ONGs, con las personas que estuvieran trabajando en las regiones, para ver entre todos qué era lo que ellos ya venían haciendo y cómo podíamos trabajar estos temas en conjunto, para acompañar a los docentes en su labor cotidiana. Porque para que las competencias lleguen al aula y a las instituciones educativas se necesita acompañamiento; acompañamiento en la planeación de las clases, en la observación de lo que realmente ocurre en las formas de relación, en las evaluaciones, etc., etc. Y eso es una labor de titanes. Creo que todo el mundo entiende la dificultad y el costo enorme de este punto.

3. Foros locales y departamentales para experiencias exitosas

Por otra parte (cuarto punto), y tal vez algo de lo más importante de lo que se hizo en Colombia, fue ver que era absolutamente indispensable partir de lo que estaban haciendo los docentes. Ya Fernando Reimers lo nombró hace un rato: era mirar cuáles habían sido las prácticas significativas más importantes, poderlas recoger en foros locales, seleccionar las mejores y que estas prácticas pasaran a un foro departamental y de ahí al foro nacional. Este foro, que se hizo en octubre del año pasado, recogió las experiencias de todos los docentes del país que habían estado participando en los foros locales e invitamos a investigadores o expertos tanto nacionales como internacionales para que pudieran acompañar las experiencias de estos docentes, oírlos, darles retroalimentación y ver cómo se podía aprender de ellas, cuáles eran las temáticas más poderosas y los métodos más eficientes que ellos estaban presentando, para poderlo socializar aún más.

4. Foro Educativo Nacional

Fueron dos días de presentaciones simultáneas de estas experiencias en distintos salones y después (quinto punto) tres días de talleres realizados por los investigadores, con los mismos docentes de las experiencias y otros muchos que se inscribieron. Enviamos a estos investigadores—trein-

ta nacionales y veinte internacionales—a siete ciudades distintas de Colombia para que hubiera talleres en distintas regiones y se estuviera hablando de ciudadanía, lo que naturalmente posicionó el tema en todo Colombia de una manera importante porque todo el mundo estaba interesado en entender qué estaba pasando allí. Además, el éxito probablemente se debió a que era tener unas personas cuyas mentes estaban completamente activas a partir de sus presentaciones, de comprender lo que los demás compañeros también estaban haciendo; personas interesadas en el tema porque se sentían reconocidos y porque tenían cantidades de preguntas que habían surgido de la experiencia de presentar sus ideas y combinarlas con las experiencias e ideas de los expertos—o llamémoslos mejor sólo investigadores (porque en verdad todos eran expertos). Por eso, la opinión de los expertos caía muy deliciosamente en un terreno abonado que permitía un diálogo fructífero e interesante para las dos partes.

Ahora, naturalmente, el problema es ver cómo ese impulso se sigue promoviendo, cómo no perder todo el *momentum* que se generó en el Foro Nacional.

5. Competencias Ciudadanas en las universidades: coloquio universitario

Entonces, sexto punto, también trabajamos las competencias ciudadanas en las Universidades precisamente para ver cómo interrelacionamos la educación universitaria en competencias ciudadanas con lo que se está haciendo en básica primaria y secundaria. Estamos empezando a conseguir una zona de trabajo muy interesante ya que las universidades están interesadas en ese trabajo y, ciertamente, en el trabajo con la comunidad—que es parte de lo que se ha hecho en otras partes del mundo. A su vez, las universidades trabajan más con las comunidades de lo que, en general, hacen los colegios y en este sentido vienen trabajando temas de participación ciudadana al prolongar la universidad dentro de la comunidad y la vida política. Sin embargo no son muchas las que lo hacen ni en todas las facultades. También estamos tratando de ver si es posible cambiar el que la universidad suele ser un lugar en donde se prioriza la reflexión teórica y casi nada se practica o se demuestra en la acción—porque en las escuelas y en los colegios esto ha cambiando un poco, pero

en las universidades, cero. Por eso queremos ver cómo se puede incorporar en la lógica universitaria una mayor participación de los estudiantes y que esas acciones influyan en la reflexión teórica que se desarrolla allí.

6. Identificación y promoción de programas estructurados nacionales e internacionales

El siete es parte de lo que decía que ocurrió en el foro con la identificación y promoción de Programas Estructurados de los investigadores tanto nacionales como internacionales. Lo que estamos haciendo ahí es identificarlos para poderlos ofrecer a las escuelas, ofrecerlos a las Secretarías de Educación, para que se sepa qué hay, para que según las necesidades que tengan las distintas instituciones educativas puedan acudir al programa o a programas que les ayuden en sus necesidades específicas. Tenemos identificados treinta y dos programas muy poderosos que le pueden servir a las instituciones para trabajar en cualquiera de los tres ámbitos de competencias ciudadanas. Hemos identificado unos programas especialmente buenos en mejorar las relaciones entre las personas y la convivencia como enseñar perdón, juegos de paz o el fortalecimiento de la inteligencia interpersonal o el de competencias para la vida de Fe y Alegría. Para el ámbito de participación y responsabilidad democrática están el de la Fundación Presencia trabajado con los de Civitas o el Currículo de la Legalidad que trabaja muy bien la noción de Estado derecho. Para el ámbito de enriquecimiento con las diferencias, el programa de Enfrentando a la Historia y a nosotros mismos es especialmente poderoso o el de dilemas morales que enseña a comprender que otras perspectivas ayudan a entender a los que piensan de manera diferente a la propia.

Hemos hecho además alianzas interinstitucionales con todas las agencias internacionales por ejemplo, y nacionales que están trabajando este mismo tema y que, como en todo el mundo, andaban como rueda suelta. Por ejemplo, la oficina del Alto Comisionado para la Paz o la Vicepresidencia que tiene un programa anti-corrupción. Buscamos ver cómo hacemos para coordinar los esfuerzos de las distintas instituciones que están trabajando estos temas para tener algunas ideas en común, por ejemplo, el que no basta con los discursos sobre la importancia de los derechos

humanos sino ver cómo se pueden trabajar realmente en la práctica; cómo hacer para que afecten verdaderamente la acción.

En este sentido estamos haciendo mapas sobre quiénes son los que están haciendo qué, en dónde, para poder trabajar coordinadamente con ellos. Y, finalmente, el uso del portal, todo lo que estamos haciendo con redes y con televisión educativa. Es así como creemos que realmente se va a dar la revolución educativa ya que va a permitir juntar la investigación con lo que ocurre en el aula de clase y poder crear una verdadera praxis.

Lo que hemos hecho en Colombia es importante no sólo para que Colombia pueda resolver los problemas de violencia en que se halla sino que puede servir como "laboratorio" para el resto del mundo puesto que en todas partes hay conflictos y violencia, en todas partes hay poca participación en las decisiones políticas,, en todas partes hay discriminación y exclusiones sociales, en todas las escuelas se imparten currículos ocultos, etc. Por eso, en todas partes, podemos todos aprender de todos y construir este mundo en un terruño más humano.

La Experiencia de México

*Lorenzo Gómez-Morín**

Tradicionalmente en México la formación para ciudadanía se venía trabajando en la educación secundaria a través de una asignatura obligatoria en el curriculum que se llama Formación Cívica y Ética, en los tres grados de educación secundaria básica (alumnos de doce a catorce años), con un total de trescientas veinte horas en el paquete de estos tres grados. Desde hace un par de años se ofrece una asignatura opcional que se llama Formación Ciudadana hacia una Cultura en la Legalidad.

México está inmerso en un proceso de reforma de la educación secundaria que está orientada fundamentalmente a un proyecto de articulación de la educación básica con la reforma en la educación preescolar y la que está en curso en la educación secundaria. Lo que se busca es tener una trayectoria informativa para los niños desde preescolar hasta secundaria; una trayectoria con continuidad curricular y pedagógica. Lo que nos ha obligado entre otras cosas a hacer una revisión, no solamente de contenidos, sino de enfoques pedagógicos y de estrategias didácticas. Esta última es una idea que, como lo hemos visto a lo largo de esta reunión, consiste en trabajar con una orientación hacia competencias.

El caso de Formación Cívica y Ética o de Formación Ciudadana se convierte entonces en uno de los programas ejes, en uno de los programas rectores, explícitos, más importantes de la reforma de la educación básica, desde preescolar hasta secundaria. Lo trabajamos con una visión integral.

MARCO CONCEPTUAL EN EL CUAL SE CIRCUNSCRIBE LA FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA

La construcción de estos componentes y de todo este modelo conceptual para la formación cívica

y ética ha sido producto de un amplio debate, de una discusión participada, en la que han estado involucrados no solamente los cuerpos académicos sino también las instancias institucionales.

En México hay algo específico que es un organismo público autónomo encargado de la organización, entre otras cosas, de las elecciones federales en el país: el Instituto Federal Electoral (IFE). En el decreto de su creación que está establecido en la Constitución, se especifica, entre otras cosas, que tiene facultades para la formación cívica de la ciudadanía. También por facultades otorgadas constitucionalmente, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría del Interior tienen responsabilidades de formación de conciencia ciudadana y de educación para la democracia. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública es la responsable en materia de contenidos, planes y programas de estudio, capacitación de maestros, etc.

Así que en el país nos encontrábamos frente a una situación en la cual cada institución asumía sus responsabilidades y diseñaba programas para la escuela. Así, el Instituto Federal Electoral tenía su programa de educación cívica para los niños de primaria, la Secretaría de Gobernación tenía un programa de educación para la democracia en la educación primaria, la Secretaría de Educación Pública manejaba la asignatura de formación cívica y ética. A esto se sumaban una serie de organizaciones no gubernamentales que diseñaron programas de educación para la paz, educación para la democracia y otros, y lo que teníamos era una cantidad enorme de programas que no estaban organizados alrededor de las realidades ni de las posibilidades de trabajo en el aula.

* Subsecretario de Educación Básica y Normal, México.



Establecimos entonces un convenio interinstitucional en el marco del cual se llevó a cabo un proceso largo de discusión y de debate, cuyo producto fue este marco conceptual (ver cuadro siguiente).

1. Ejes formativos

En el marco conceptual se plantean tres grandes ejes formativos en la formación cívica y ética: El primer eje es la formación ética, que va desde primer año de primaria hasta el tercer año de secundaria. Tiene que ver con todo el proceso de conocimiento y adquisición de valores que enriquecen a las personas y a los grupos sociales y que dan fundamento a la convivencia democrática.

El segundo eje es la formación para la vida, el que involucra todos los asuntos relacionados con la dimensión personal y social, con la intención de desarrollar y expandir capacidades para enfrentar los retos de la vida diaria, de la vida cotidiana. También involucra los aspectos relacionados con la posibilidad de formular proyectos de vida en los que se considere las necesidades,

potencialidades y aspiraciones de las personas.

Y por último, como eje formativo dentro de todo el programa, la formación ciudadana, que tiene como objetivo que nuestros niños en esta trayectoria se reconozcan como integrantes de una cultura, de una comunidad que es social y política. Que conozcan sus derechos, que asuman sus responsabilidades para participar en asuntos de interés común de manera informada y constructiva, de modo que sus acciones contribuyan al fortalecimiento de una sociedad plural democrática en permanente transformación.

Estos tres ejes formativos se explicitan finalmente en lo que le llamamos el núcleo formativo en donde, siguiendo a nuestros colegas colombianos, se trabajó en las competencias cívicas y éticas es decir, en las competencias ciudadanas que deberían tener los estudiantes mexicanos. Lo importante es que en esta concepción de competencia cívica y ética, el proceso de construcción o de definición de estas competencias tiene que hacerse por vías democráticas, que pueden no satisfacer a todos, pero que por lo menos representan un consenso.

¿Cuáles son las competencias? No voy a entrar en detalles en cada una. El conocimiento y cuidado de sí mismo, que comienza desde el primer año de primaria, cuando los niños comienzan a desarrollar el conocimiento de su cuerpo, de su personalidad, el reconocimiento desde edades muy tempranas de su dignidad como personas y por lo tanto, de la necesidad de cuidarse así mismo y posteriormente a los demás.

La autorregulación y ejercicio responsable de la libertad es un elemento que surgió con mucha frecuencia de las aportaciones de los maestros. Al término disciplina escolar, como lo llaman en los trabajos hechos en Trinidad y Tobago o en Barbados, en México lo llamamos *autorregulación y ejercicio responsable a la libertad en respeto y valoración de la diversidad*. Esto obedece a que, como ustedes saben, México es una nación pluri-étnica, pluri-cultural y pluri-lingüística. En México hay más de sesenta y dos lenguas y variantes dialectales. Enseñar dos lenguas diferentes dialectales además del español es complejo, y el trabajo en formación de nuestra ciudadanía o de los futuros ciudadanos tiene que ver con esta competencia de respeto y valoración de la diversidad. También, el sentido de pertenencia a la comunidad, a la nación y a la humanidad, elementos que evidentemente, también aparecen en otros programas analizados en esta reunión. El manejo y resolución de conflictos como elementos fundamentales de la convivencia y la participación social y política, son muy importantes para nosotros, como también lo son el apego a la legalidad y sentido de justicia y la comprensión y aprecio por la democracia.

Es decir, el desarrollo de este núcleo de competencias tiene algunos enfoques que son comunes a lo largo de todo este marco conceptual; el enfoque de educación intercultural, el enfoque de educación para la paz y los derechos humanos, el enfoque de educación ambiental y el enfoque de perspectiva de género. Con esto quiero decir que estas competencias se desarrollan con esos enfoques. No voy a entrar en detalle acerca de las estrategias metodológicas, porque son muchas, y varias de ellas ya han sido comentadas en esta reunión.

Lo que sí quiero comentar es que, tal como lo hemos visto en las presentaciones que me antecedieron, es importante recalcar que el proyecto de formación ciudadana no tiene que ver necesariamente con un espacio curricular nada más. Al hacer una revisión sobre todo de aportaciones de

maestros de escuelas y de directores de escuela, nos dimos cuenta de que había una heterogeneidad en términos de opiniones de por dónde deberíamos trabajar la formación cívica y ética, la formación ciudadana. Y eso nos dio al grupo de trabajo que estuvo revisando esto, una pauta para llegar al planteamiento de que no teníamos que escoger entre una y otra.

2. Ámbitos de aplicación

En los modelos de mayor autonomía y gestión para la escuela pública, que permiten que la escuela otorgue mayor o menor énfasis en diferentes ámbitos de aplicación para la formación de ciudadanos, reconocimos cuatro ámbitos fundamentales. Uno de ellos es el **ambiente escolar**, y alude a cómo estas competencias y estos ejes formativos pueden trabajarse para transformar o modificar el ambiente de la escuela a través de estrategias metodológicas que no son curriculares; esto es el clima organizacional, la forma de trabajo de los maestros, el clima en la escuela, así como el clima dentro del aula. Por clima me refiero al ámbito de las relaciones interpersonales. Una serie de estrategias para modificar favorablemente la comunicación, el trabajo colegiado, la discusión de problemáticas de la escuela más allá del salón de clases es muy importante y abre un espacio para la formación ciudadana.

Segundo, la **asignatura de formación cívica y ética**. En este ámbito contamos con un espacio curricular donde la asignatura puede servir además como el eje conductor, el momento de conducción de todos los demás ámbitos de aplicación.

El tercero es la **transversalidad de las asignaturas**. Se ha producido un cambio en el enfoque de la enseñanza del español en la secundaria, hacia un enfoque más en términos funcionales. Así, uno de los tres bloques de español en secundaria es el uso de la lengua en el desarrollo democrático de un país. Y esto tiene que ver con cómo desde la enseñanza del español se desarrollan competencias para deliberar, para argumentar, para discutir, para acordar con base en la mejor razón y dentro del marco del Estado de derecho. Es así como el foco no es necesariamente como en la asignatura de formación cívica y ética sino que el foco está en el desarrollo de competencias, de las competencias comunicativas básicas, de las competencias que tienen que ver con el desarrollo de

lectura, de análisis crítico, etc. En definitiva, estas actividades se desarrollan alrededor de temas que al final de cuentas van orientados también a la adquisición y al desarrollo de las ocho competencias cívicas y éticas.

El otro ámbito de aplicación, que es el que nos enlaza con la familia y la comunidad, es la **vida cotidiana de los estudiantes**. Entendemos que el desarrollo de estas competencias cívicas y éticas no se puede hacer solamente desde una abstracción teórica de lo que es la democracia, de lo que es la ética. Debe hacerse tomando en cuenta las condiciones de la diversidad de nuestro país, las condiciones de vida de nuestros alumnos y poder utilizar estos dilemas a veces cotidianos en los que se encuentran los alumnos como un vehículo para la formación en las competencias cívicas y éticas.

Yo mencionaba anteriormente que en este trabajo alrededor de la escuela requerimos darle a la escuela una serie de condiciones que permitan que estos componentes puedan ejercerse efectivamente. Como por ejemplo, el abrir canales legales de comunicación y de participación de padres de familia en las decisiones educativas de la escuela a fin relacionar más estrechamente a la familia con la escuela. Esta es una decisión educativa. Para formar niños en el respeto y valoración por la diversidad ese requiere asegurar que las tradiciones culturales de ciertos grupos étnicos indígenas del país puedan participar activamente y que se incorporen dentro de la vida de la escuela, en los casos en que la escuela pertenece o está sentada en una comunidad indígena.

Lo anterior implica, entre otras cosas, la implementación de una serie de cambios estructurales en relación a la supervisión escolar, a los mecanismos de ingreso al servicio educativo y hacia una revaloración de los maestros. Entonces, formar a nuestros niños como futuros ciudadanos con estas competencias, requiere de una completa revisión y transformación de algunas de las condiciones que rodean a la profesión docente. En el sistema educativo mexicano tenemos un millón de maestros, de los cuales un sesenta por ciento reconoce que para ingresar al sistema educativo hay que comprar una plaza. Esto indica que nuestro problema de corrupción y de respeto a la ley es un problema muy grande, muy complejo, muy profundo y que requiere cambios estructurales para que en la escuela los maestros

puedan ejercer efectivamente un liderazgo en la formación ciudadana.

Cuando se les pregunta a los maestros mexicanos que numeren o que mencionen cuál es el valor más importante de forma espontánea, ni un solo maestro en México dijo que el respeto a la ley es un valor importante. Ninguno lo mencionó. Cuando se les pide que ordenen cuáles son los principales valores, entre los que figura el respeto a la ley, el respeto a la ley quedó en el último lugar. Es evidente que cuando hay un entramado corporativo-político-institucional, en el cual el maestro sabe que el acceso y la promoción dentro del sistema no depende de su capacidad sino de acuerdos políticos, de estrategias de corrupción, mediante las cuales puede progresar, la ley se convierte en un instrumento decorativo o retórico en el mejor de los casos.

Es por esto que la formación cívica y ética y la formación ciudadana van acompañadas de un proyecto de capacitación en cultura en la legalidad. Inicialmente esta capacitación será para todos los maestros. Adicionalmente, hemos implementado una serie de cambios tales como un examen nacional de ingreso al sistema educativo, como lo que acaba de desarrollar Colombia. Ya se ha implementado en algunos estados de la República, pero queremos hacerlo a nivel nacional. También se han introducido concursos de posición para las plazas de director y de supervisor. Es decir, se han implementado una serie de medidas institucionales que nos garanticen que la actualización de maestros o la capacitación de maestros para la formación cívica y ética se de en condiciones estructurales diferentes.

Para terminar, quiero mencionar que nosotros tenemos una asignatura que llamamos *formación ciudadana hacia una cultura de legalidad*. Empezamos a trabajar específicamente con estudiantes de tercer grado de secundaria en cultura de legalidad debido a que detectamos en algunos estados de la República que las secundarias que estaban en las zonas marginales, sobre todo en la zona norte fronteriza de México, el 70% o 75% de la deserción de los estudiantes se explicaba porque se salían de la secundaria para incorporarse a bandas de crimen organizado, particularmente de narcotráfico. Los jóvenes no le ven sentido a la secundaria, no le ven que tenga alguna utilidad para ellos, para su futuro; no había proyecto de vida para ellos en la secundaria. Trabajar con

ellos en cultura de la legalidad nos ha permitido: primero, abatir la deserción en estas escuelas y segundo, abrir posibilidades de mejorar inclusive el clima de la comunidad, porque estos muchachos no se incorporan o dejan de incorporarse al crimen organizado.

Desde que este programa se inició hace tres años, hemos incorporado mil escuelas secundarias y más de cien mil alumnos ya han participando en este proyecto. En términos de formación ciudadana, el esquema de capacitación para los maestros en el programa *hacia una cultura de le-*

galidad, nos ha permitido garantizar que efectivamente, los maestros cuentan con espacios institucionales para participar, han desarrollado una mayor confianza en su labor y han respondido de manera muy comprometida. La importancia de este proyecto en México es enorme ya que, como ustedes saben, el narcotráfico es uno de los riesgos más severos no sólo para México y para nuestra democracia, sino que también para el resto del mundo, ya que el narcotráfico es un crimen transnacional.